

La sindicalización del sector público: Avances y obstáculos

Francisco J. Iturraste

Francisco J. Iturraste: Abogado laboralista argentino. Docente e investigador en Economía y Derecho del Trabajo en universidades de Argentina, Perú y Venezuela. Autor de varias obras, entre otras: "El Sindicato Nacional por Rama de Industria en América Latina"; "Apuntes sobre la Estructura y Organización Sindical"; "El Sindicato Nacional por Rama de Industria en Venezuela".

A nivel mundial, uno de los fenómenos más importantes del sindicalismo de las últimas décadas es el avance de las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado.

Siguiendo la metodología empleada internacionalmente "utilizaremos la expresión 'sector público' en su acepción más amplia, aplicándosele a todos los sectores del empleo asalariado en que el Estado sea el único o principal propietario o empleador".¹

Si bien es cierto que desde los inicios del movimiento obrero hubo expresiones más o menos embrionarias y parciales del sindicalismo del sector estatal, el proceso que hoy estudiamos es cualitativamente diferente e implica **la toma de conciencia de vastos sectores de agentes del Estado que habían permanecido prácticamente al margen de la lucha social.**

EL PORQUÉ DEL AVANCE DE LOS SINDICATOS ESTATALES

Dos elementos fundamentales han contribuido al avance de los sindicatos de trabajadores estatales y, en los últimos años un nuevo ingrediente se ha sumado para darle características más profundas y acentuadas.

1. El elemento objetivo: la masificación del personal estatal.

El primer hecho es el crecimiento desmesurado de las maquinarias estatales con su correlato de empleo masivo de trabajadores a su servicio, tanto en el campo específico de su administración y los servicios públicos como en otras actividades económicas a las que ha accedido el Estado intervencionista.

¹Schregie, J. "Las Relaciones Profesionales en el Sector Público". Revista Internacional del Trabajo, vol. 90, No. 5, Ginebra, 1974.

En América Latina esta constatación es particularmente cierta: por distintas razones nuestros Estados han aumentado notoriamente sus burocracias, mucho más, en algunos países, si las comparamos con el desarrollo del aparato productivo no estatal.

Los servicios públicos experimentaron una demanda explosiva por el crecimiento vertiginoso de la población, la urbanización y las expectativas crecientes. Por otra parte, el Estado, en algunos casos asumiendo el rol de gestor del desarrollo o por sanas medidas de nacionalismo económico, y en otros por una suerte de "paternalismo" hacia el sector privado, asume actividades económicas estratégicas o no suficientemente lucrativas para ser atendidas por la "libre empresa". Todo esto permite utilizar los puestos que se generan para satisfacer el "clientelismo" que requieren los sistemas políticos.

Lo cierto es que el Estado no solamente requiere más inversiones, sino un número cada vez más elevado de personal, en muchos casos altamente tecnificado y cumpliendo roles de notable importancia social. Es indudable que **este avance cuantitativo y el peso económico-social del sector constituyen un fundamento objetivo para el desarrollo y consolidación de sus organizaciones sindicales.**

2. La toma de conciencia como trabajadores frente a las ideologías que mistifican al Estado.

El segundo elemento que apuntamos es de carácter **subjetivo**: durante muchos años los trabajadores al servicio del Estado vieron frustrado el desarrollo de sus organizaciones y sus luchas por una concepción ideológica que, a partir de la mistificación del Estado, impedía que se los considerara como verdaderos trabajadores.

Esta mistificación del Estado tiene formidables consecuencias en todos los campos del quehacer social pero, en el de las relaciones de su propio personal, se manifestó - y aún se manifiesta - con singular fuerza.

La concepción hegeliana del Estado ha influenciado diversas y contradictorias doctrinas y su análisis constituye - para una ciencia social transformadora - uno de los desafíos fundamentales.

"No es en vano que, para resumir esta mística del Estado, mística que raya en el fraude, Hegel concluye: 'El Estado es la venida de Dios sobre la tierra (der Gang Gottes in der Welt)... Se debe pues, adorar al Estado como la encarnación de la divinidad sobre la tierra (als Irdisch-Gottliches verehren)' cuyos designios son impe-

netrables. Así, el Estado es un misterio, una encarnación mística que es imposible concebir de manera reflexiva, que es empero la realización de la **razón dialéctica**. Esta, afirma Hegel, permite aprehender la mística del Estado deificado en la cual la libertad personal de los sujetos es **aufgehoben** (conservada al mismo tiempo que sublimada), es decir, encarnada en los conceptos que guían la voluntad soberana de un ser físico, el monarca (prusiano), que, como personificación de la libertad de todos los ciudadanos, no les deja a éstos otra posibilidad que no sea obedecer".²

Esta ideologización tiene su manifestación más aguda y completa en el régimen de los trabajadores al servicio del Estado, y viene a encarnarse en la idea de "interés general" que presumiblemente asume el Estado.

"Esta ideología, cemento interno del personal del Estado, es precisamente la del Estado neutro, representante del interés y de la voluntad general, árbitro de las clases en lucha: la administración o la justicia por encima de las clases, el ejército columna de la "nación", la policía garantizadora del "orden" republicano y de las "libertades" de los "ciudadanos", la administración motor de la "eficacia" y del "bienestar" general, etc."³.

Los "funcionarios" (a los que cuidadosamente no se llama empleados o trabajadores) deben ser un cuerpo de **agentes cuya actividad está totalmente absorbida por las necesidades e intereses públicos "generales" que el Estado representa**. Como en el caso de la construcción hegeliana los intereses de las personas (trabajadores al servicio del Estado) **deben "sublimarse" en beneficio de la "comunidad"**.

Esta mistificación - sostiene Enrique Marín - "ha permitido ocultar los conflictos de intereses subyacentes entre la administración y sus agentes".⁴

"Y ese vínculo esencial entre la administración y el interés general, también admitido sin matices, como un dogma jurídico, ha servido para justificar la expansión formidable de la administración, de sus recursos, organización y funcionamiento", constatando más adelante que "Los intereses de la administración han gozado de una primacía indiscutible e indiscutida, mientras que los intereses de los agentes no han ocupado sino un segundo plano".⁵

²Citas de "La Filosofía del Derecho" de Hegel realizadas por Gurvitch, Georges en "Dialéctica y Sociología", pág. 91 (Trad. de Joaquín González), UCV, Caracas, 1965.

³Poulantzas, Nicos. "La Crisis del Estado", pág. 63 (Trad. de Sergio Vilar), Ed. Pontanella, Barcelona, 1977.

⁴Marín Quijada, Enrique. "La Negociación Colectiva en la Función Pública", pág. 18, Editorial Temis, Bogotá, 1978.

⁵Idem.

De esta manera se modela el régimen estatutario tradicional, que rige en la mayoría de los países de América Latina, apartando a la relación entre el Estado y sus trabajadores de la relación laboral regida por el contrato, dentro del Derecho del Trabajo, de carácter tuitivo. **El Estatuto representa la imposición unilateral y vertical del Estado absolutista.**

Pero, esta concepción del Estado entra en contradicción con los intereses de los trabajadores que, por la propia experiencia cotidiana, van descubriendo las relaciones de poder y dominación encubiertas por la mistificación. De esta manera se puede comprender que el Estado sirve a intereses particulares, grupales o de clase, internos o transnacionales posibles de identificar.

Es a partir de esta identificación que se posibilita **un avance en la toma de conciencia por los trabajadores estatales de las reivindicaciones propias y su justificación y validez**, frente a una administración que, despojada al menos en parte de sus atributos ideológicos, se ve forzada a modificar el esquema unilateral y autoritario del Estatuto.

Se trata de democratizar el Estado **"por dentro"** proceso que puede tener una importancia fundamental en el más amplio y global de democratizar la sociedad civil y la sociedad política y que constituye, por ende, uno de los pilares en la instauración de una **democracia real**.

Los dirigentes sindicales han comprendido **la relación entre su lucha por la democratización de las relaciones laborales en el sector público y la lucha más general por la democracia en el conjunto de la sociedad:**

"...seguimos contribuyendo al triunfo de una causa grande, que es la democratización del Estado por dentro, o sea, en sus modalidades de goante y administrador de sus empresas económicas, como un esfuerzo para integralizar la democracia, porque estamos completamente seguros de que las dictaduras agobiantes de América Latina encuentran su mejor base en oficinas donde impera el capricho personal, el irrespeto a las opiniones de los demás, la injusticia y se trata de convertir al ser humano en un autómatas, ejecutor de órdenes por absurdas que sean, dejando de lado el poder creador de hombres y mujeres".⁶

⁶Molina, J. A. Prólogo al libro "Servidores Públicos y Sindicatos en América" de Ricardo Temoche (Imprenta de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983).

En el mismo sentido se plantea: "...**democratizar el aparato estatal**, como requerimiento inherente a una democracia auténtica y participativa".⁷

Pero, esta "toma de conciencia" tiene consecuencias prácticas concretas expresadas en el avance en la organización sindical y el ascenso de sus luchas.

Los trabajadores del Estado, en casi todos los países, comienzan a **identificarse como trabajadores y, a partir de allí, desarrollar su acción reivindicativa, en muchos casos superando en conflictividad y combatividad a los empleados y obreros del sector privado, con una más larga trayectoria organizativa.**

La presión absolutista del "Estatuto" unilateral comienza a ceder.

3. Un nuevo ingrediente: La crisis económica y social y la crisis del Estado.

En los últimos años, la crisis económica ha adquirido caracteres globales y profundos y ha afectado a todos los sectores sociales y en forma considerable a los asalariados del sector público. La inflación y la depresión han deteriorado seriamente sus niveles de vida, sobre lo que volveremos más adelante.

Pero, esta crisis económica es, a su vez, acompañada por una crisis del Estado, que le precedió y que ha ayudado a agudizar.

Esta crisis del Estado afecta a sus trabajadores y, a la vez, constituye un elemento muy importante en el proceso de "toma de conciencia" del que hablamos.

"En efecto, la crisis política se traduce en el propio seno del cuerpo del personal estatal de varias maneras: a) En tanto que crisis institucional del Estado, es decir, precisamente en tanto que reorganización del conjunto de los aparatos estatales; b) En tanto que acentuación, con caracteres propios, de la lucha y de las contradicciones de clase tal como se expresan, de manera específica, en el seno del personal del Estado; c) En tanto que ascenso de las reivindicaciones y de las luchas propias del personal del Estado".⁸

Así como las secuelas sociales de la crisis económica constituyen un desencadenante de las reivindicaciones de los trabajadores del sector, la crisis político-institucional facilita la toma de conciencia y expresión de tales aspiraciones, en el marco del reconocimiento de las contradicciones existentes en el aparato del Estado.

⁷INFEDOP: 17º Congreso "Situación de los Servidores Públicos en el Tercer Mundo", pág. 9, Caracas, 1982.

⁸Poulantzas, Nicos. op. cit., pág. 62.

Esta doble crisis, pues, coloca al sindicalismo del sector frente a una nueva realidad cuyos desafíos, en la práctica, ha comenzado a responder, aunque en forma aún desigual de acuerdo a las realidades nacionales de la región.

4. El marco real: Algunas reflexiones sobre el Estado en América Latina.

El análisis del Estado en la región excede los límites de este artículo, pero debemos plantear algunos elementos íntimamente ligados al tema que estudiamos, por su incidencia sobre los trabajadores del sector.

En primer lugar, es obvio destacar lo difícil de la generalización: el Estado brasileño y el haitiano, el cubano y el chileno, tienen diferencias notorias de todo tipo. De allí la salvedad de lo inadecuado que puede resultar el esquema en algunos de nuestros países.

En los países desarrollados, las diferentes instituciones gubernamentales han sido el resultado de una larga evolución y se consolidaron conjuntamente con un sostenido desarrollo de las fuerzas productivas. En los países comunistas, el aparato estatal acumula funciones económicas, políticas, culturales, etc. que cambian profundamente el panorama institucional del Estado, así como su fundamentación ideológica.

Hemos sostenido⁹ que el desarrollo de nuestros aparatos estatales suele ser mucho más endeble. Sus instituciones, generalmente **transplantadas de modelos ajenos a sus realidades políticas y socioculturales, y por ende disfuncionales, son muy recientes.**

La estructura económica de estos países presenta un desarrollo desigual, con enclaves capitalistas y amplios sectores económica y socialmente "atrasados", existiendo en la economía y la sociedad importantes factores de poder, nacionales y extranjeros, que influyen notoriamente en la política del Estado y su estructuración.

En muchos casos, la situación del aparato productivo se caracteriza por la dependencia económica estructural que lleva a la monoproducción para el mercado externo, escasa industrialización, presencia de monopolios que distorsionan el mercado interno e impiden la posibilidad de desarrollo. En otros observamos una industrialización dependiente.

⁹Iturraspe, Francisco. "Algunas Reflexiones sobre las Relaciones entre el Estado y sus Trabajadores en el Tercer Mundo". Separata de "Control Fiscal", No. 187, Caracas, 1982.

El cuadro del subdesarrollo muestra una insuficiente capacidad de ahorro, un reducido mercado interno, un violento saqueo de las riquezas naturales, una insuficiencia tecnológica aprovechada por los países ricos para aumentar su poder y balanzas comerciales cada vez más dañadas por el deterioro de los términos del intercambio. El problema de la deuda externa se torna casi insoluble.

Las fuerzas armadas, tradicionalmente, son un factor permanente de inestabilidad, y los partidos políticos carecen de una organicidad y tradición capaz de otorgar una continuidad que permita la consolidación de un aparato estatal.

Lo anterior trae como consecuencia las permanentes crisis políticas, la existencia generalizada de dictaduras militares o cívico-militares y gobiernos autoritarios.

El neocolonialismo impone teorías como la de la "seguridad nacional" para orientar la acción del Estado, dirigida a impedir que fuerzas sociales puedan promover cambios que signifiquen un peligro para el "status quo", por lo que basan todo este accionar en la represión.

Todo este cuadro político se combina con una estructuración social generalmente injusta, con grandes sectores de la población sumergidos en una pobreza extrema y sus secuelas de analfabetismo, mortalidad infantil, desempleo, etc. Estos problemas generan conflictos permanentes y problemas crónicamente agudos en los servicios públicos, generalmente deficitarios.

Esta situación coloca al Estado ante una **extraordinaria multitud de demandas angustiosas que no tiene capacidad ni recursos para satisfacer y, en muchos casos, antepone prioridades bélicas, políticas o de consumo de minorías de su acción.**

De esta manera, el Estado subdesarrollado suele sufrir una serie de males como el "nepotismo", la "hiperburocratización", terribles grados de ineficiencia, corrupción, falta crónica de recursos (déficit presupuestarios permanentes), áreas vitales notoriamente desasistidas (mayores gastos militares que de sanidad, educación, etc.). La falta de planificación y la superposición de funciones completan el panorama.

Este es el marco en el cual prestan sus funciones servidores públicos, quienes a pesar de sus objetivamente escasas remuneraciones son, en muchas ocasiones, vistos por sus conciudadanos como una capa burocrática privilegiada e improductiva.

LA PRIMERA REIVINDICACIÓN AUN NO TOTALMENTE LOGRADA: LA LIBERTAD SINDICAL

A principios de nuestro siglo, en muchos países desarrollados el movimiento obrero había logrado superar las etapas de represión y, a través del Derecho Sindical, logró ser reconocido dentro de las instituciones sociales.

Pero este reconocimiento, pleno en los sectores obreros dependientes de patrones privados, era limitado o negado en el sector público.

El desarrollo histórico de las luchas de los servidores públicos permitió, paulatinamente, la consagración de este derecho, logrado en muchas legislaciones nacionales y en importantes normas internacionales, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

Lamentablemente, en la realidad de Latinoamérica hay restricciones importantes a estas conquistas, tanto en uno como en otro sector.

Muchos países de nuestra área niegan el derecho de sindicalización de grandes sectores de servidores públicos: en esta "lista negra" podemos señalar a Brasil, Bolivia, Ecuador, Panamá y varios de Centroamérica.

Otros países obligan a los empleados públicos a sindicalizarse separadamente del sector privado: México, Trinidad y Tobago, por ejemplo.

Por último, determinadas categorías de funcionarios públicos son frecuentemente marginadas de la sindicalización.

El ejemplo más extendido de esta prohibición son las fuerzas armadas y policiales. Casi todos los países de América Latina (excluidos algunos del Caribe) la prohíben.

Todo esto nos permite poder afirmar que las limitaciones legales a la sindicalización de los servidores públicos son un elemento común a la mayoría de los países de América Latina.

Asimismo, en la práctica, las perturbaciones a la libertad sindical constituyen una situación permanente de la administración del Estado.

Ocurre que los funcionarios que manejan las relaciones laborales del Estado suelen estar fuertemente influenciados por la concepción absolutista del Estado y por ello consideran a la organización sindical como una intolerable limitación a su poder.

La lucha permanente de los sindicatos, empero, ha logrado a pesar de esta situación, el reconocimiento del accional sindical en una gran cantidad de países del área, lo que ha permitido un sostenido avance de las conquistas sociales.

No obstante, en muchos de nuestros países en los cuales se han logrado tales avances, subsisten problemas en la acción sindical, tales como:

a) Fraccionamiento de las organizaciones de distintas categorías de funcionarios públicos y falta de coordinación y unidad de acción entre las organizaciones de empleados y obreros, funcionarios centrales o federales y locales, funcionarios de mayor jerarquía, funcionarios "menores", etc.

b) Falta de coordinación y unidad entre las organizaciones representativas de los funcionarios públicos y el conjunto del movimiento obrero.

"La multiplicidad de sindicatos genera a veces problemas de encuadre, reconocimiento y representación sindicales. En algunos países se tropieza ya con dificultades como resultado de la proliferación de sindicatos de empleados públicos, que pueden seguir orientaciones distintas y accionar de diferentes maneras. Además, las organizaciones de empleados públicos difieren en cuanto a los vínculos que establecen con las grandes centrales sindicales. Mientras en Brasil y Chile no existen nexos orgánicos (...) en Argentina, Colombia y Venezuela la tendencia es claramente favorable a la afiliación global".¹⁰

Las organizaciones sindicales de trabajadores del sector público deben superar estas limitaciones mediante un accionar tendente al pleno reconocimiento de la libertad sindical en nuestros países, la organización y sindicación del número más alto posible de funcionarios y la unidad y coordinación de todas las organizaciones del sector público y de éstas en el seno del movimiento obrero organizado de cada país y la región.

¹⁰Córdova, E. "Las Relaciones Profesionales en la Función Pública en América Latina". Revista Internacional del Trabajo, vol. 99, No. 3, Ginebra, 1980, pág. 320.

LOS DESAFIOS DE LAS REIVINDICACIONES ECONOMICO-SOCIALES

1. El problema salarial. Las condiciones de vida y trabajo y la seguridad social.

Uno de los problemas fundamental que enfrenta gran parte de los trabajadores del Estado es la crónica insuficiencia salarial y, como consecuencia de ello, del nivel de vida de los funcionarios y sus familias.

Pero, el problema salarial no es solamente relativo al monto de los sueldos y remuneraciones, sino también en cuanto a los mecanismos de fijación y la seguridad y estabilidad salarial permanentemente amenazados por la inestabilidad económica, los déficits presupuestarios y las contingencias fiscales deterioradas por la inflación y la crisis económica.

Los trabajadores al servicio del Estado están sometidos a diversos regímenes, con algunos sectores injustamente discriminados y marginados en materia salarial, seguridad social y otras.

Se puede constatar, como regla general, que en nuestros países los sectores claves para el desarrollo social y el bienestar de la población se encuentran entre los que cuentan con menos recursos y esto repercute fundamentalmente en la remuneración y las condiciones de vida y trabajo de sus funcionarios.

Como contraste, funciones burocráticas o sectores encargados de la defensa y repredón gozan de status más acomodado.

La inadecuada magnitud del aparato depresivo de gran cantidad de los países del brea, Hene como causa fundamental la injusticia social que debe ser controlada policialmente al desbordarse los frágiles mecanismos de control social y político.

Como corolario de lo anterior, podemos decir que **los recursos del Estado, contenidos en el presupuesto, son irracional e injustamente distribuidos, siendo la primera consecuencia de ello la insuficiencia de los montos destinados a retribuir a los sectores mayoritarios y socialmente mis productivos del aparato estatal.**

En la casi totalidad de nuestros países, la administración determina unilateralmente los salarios, con un amplio grado de discrecionalidad y arbitrariedad.

Esto es consecuencia del incipiente desarrollo de la contratación colectiva, lo cual, aunado a la represión de la sindicalización y a la creación de sindicatos dóciles, dominados por los personeros de la jerarquía estatal, agrava el cuadro salarial, al carcer los trabajadores de mecanismos para participar en la fijación de sus remuneraciones y de sus auténticos instrumentos de defensa sindical.

A todo lo expuesto hay que agregar que en algunos países donde hay mecanismos de participación, éstos excluyen expresamente la negociación salarial, que queda unilateralmente en manos de la administración (México, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por ejemplo).

Pero aún en los casos en que funcionan mecanismos de negociación colectiva en materia salarial, éstos están limitados por poderosos condicionantes jurídicos y financieros. Efectivamente, se entiende que una vez concluida la negociación y acordados los montos de las remuneraciones, los contratos colectivos o instrumentos de acuerdo salarial de cualquier denominación quedan sujetos a la "conductio juris" de que existan recursos presupuestarios.

Esta verdadera "espada de Damocles" pendiente sobre los acuerdos significa, lisa y llanamente, su inestabilidad y, en los hechos, que sectores de la administración echen mano a estos recursos para otras erogaciones que exigen sectores con poder político y económico dentro del aparato del Estado y representantes de intereses privados hegemónicos en la sociedad.

En este plano, el desafío de las organizaciones del sector es enfrentar las políticas económicas que, entre otras medidas para hacer frente a la crisis, pretenden sumergir el nivel salarial y las condiciones de vida, seguridad social, etc., de los servidores públicos.

LAS NORMAS INTERNACIONALES Y LA ACCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) EN EL SECTOR PÚBLICO

El convenio 87 sobre Libertad Sindical y Protección al Derecho de Sindicalización (o sindicación, como es usual en la terminología de la OIT) es **aplicable al sector estatal así como al privado.**

Este Convenio garantiza ampliamente la constitución de sindicatos, con autonomía del Estado, de los patronos, etc. Quedan excluidos de su aplicación solamente las fuerzas armadas, policías y similares.

En cambio, **el Convenio 98 de 1949 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva excluye, en su artículo seis, a los funcionarios públicos.** Esta situación provocó una larga lucha de las internacionales del sector durante casi tres décadas.

De esta manera, en junio de 1978 se estableció el **Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública**, aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo de ese año sin ningún voto en contra de los delegados gubernamentales, patronales u obreros.

El Convenio protege a los trabajadores del Estado y a sus sindicatos contra la discriminación antisindical, garantiza su independencia ante las autoridades públicas y reconoce facilidades para permitir su desempeño.

Quizá la disposición más importante sea su artículo 7 que dispone la adopción de **"procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo"**.

La adopción de este convenio tiene una importancia histórica para los trabajadores del sector y sus organizaciones, sobre todo en el plano ideológico y político-sindical.

Esta norma internacional, en efecto, más allá de sus menguados efectos inmediatos constituye un **arma de gran importancia para los sindicatos de cada uno de los países en el plano de la democratización del Estado en su relación con sus funcionarios.**

Lamentablemente el número de países que han ratificado el convenio es muy bajo (a enero de 1980 solamente doce países, de nuestra región solamente Perú, Cuba y Surinam.

Es un deber ineludible de las organizaciones sindicales del sector público, tanto nacionales como internacionales, trazar **estrategias concretas para lograr que los gobiernos ratifiquen y cumplan el convenio 151 y la recomendación sobre el particular.**

Esta estrategia impone una **acción coordinada y unitaria a nivel nacional con mutuo apoyo y solidaridad regional e internacional.**

La acción de la OIT, asimismo tiene otros campos de interés como lo son:

El Comité de Libertad Sindical, al cual pueden realizarse denuncias por la violación de los derechos sindicales establecidos por las normas internacionales ratificadas por los países miembros.

Los **trabajos de documentación, análisis e investigación** realizados por los distintos Servicios de la Oficina Internacional del Trabajo. Los resultados de los mismos suelen ser publicados en la Revista Internacional del Trabajo o en otros materiales. Para solicitarlos, los lectores pueden dirigirse a OIT/Publicaciones/CH 1211 - Ginebra 22 - Suiza.

2. El ingreso, estabilidad y carrera. El desempleo.

A pesar de la "letra" de algunos estatutos, la gran mayoría de los trabajadores al servicio del Estado en la región carecen de la estabilidad indispensable para el cumplimiento de las importantes funciones que realizan.

Los cambios políticos, la "racionalización administrativa" o la simple arbitrariedad ponen en permanente peligro los empleos de los servidores públicos y su promoción.

Las imposiciones a los Estados por los organismos financieros internacionales, como el FMI, tienen entre sus planteos típicos el despido masivo de funcionarios públicos, el desmantelamiento de importantes sectores de servicios públicos sociales y otras medidas similares.

Estas imposiciones también desmejoran las condiciones de vida y trabajo del personal, hasta colocarlas en situaciones intolerables.

Las normas sobre la carrera administrativa en muchos casos prácticamente no existen o son sistemáticamente violadas.

Muchos funcionarios permanecen durante lapsos prolongados como "contratados" o "supernumerarios" en condiciones precarias, sin obtener los beneficios establecidos en el ordenamiento legal.

Las innovaciones tecnológicas suelen ser excusa para despidos y se produce la incorporación irracional de métodos y sistemas (software) y de aparatos (hardware)

no adaptados a las necesidades y posibilidades de nuestra realidad y que suelen aumentar la ineficiencia y dependencia en lugar de optimizar los servicios.

Los ascensos y promociones, en muchos casos, son causa de graves injusticias y postergaciones a funcionarios eficientes discriminados por motivos sociales, políticos, raciales, de sexo, etc.

Las sanciones disciplinarias constituyen, en otros casos, ejercicio de la arbitrariedad, fundamentalmente por la falta de normas adecuadas que permitan el derecho de defensa, o por su incumplimiento sistemático.

El ingreso a la carrera administrativa, además de los problemas planteados con los contratados y supernumerarios, depende de favoritismo, clientelismo y criterios que obedecen a intereses personales o a los intereses del grupo dominante del Estado.

3. Ante esta situación generalizada, la respuesta sindical ha sido en muchos casos débil, pero, en otras ocasiones los sindicatos y asociaciones han planteado firmemente la adopción y el cumplimiento de **normas justas de ingreso, permanencia y promoción de funcionarios**.

Es fundamental - a nuestro criterio - abogar por el establecimiento de mecanismos participativos para la aplicación de estas normas, con control sindical.

En el plano, más grave aún - del desempleo y los despidos masivos - y de la insuficiencia salarial, en los países más afectados, los trabajadores estatales han protagonizado importantes luchas.

La consecución de estos objetivos debe realizarse dentro de una política sindical tendiente a contribuir a optimizar el cumplimiento de los servicios públicos, en beneficio de los grandes sectores de la población que carecen de ellos o les son absolutamente insuficientes.

EL MAYOR DESAFIO: LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA

Hemos descrito en la introducción la relación entre el proceso de toma de conciencia de los trabajadores del Estado y su organización sindical y la función notablemente importante en el plano ideológico del **cuestionamiento de la mistificación del Estado**.

Este cuestionario rechaza la imposición vertical y autoritaria del Estatuto y tiende a lograr la participación de los trabajadores estatales organizados en la determinación de sus condiciones de vida y empleo y en la propia prestación del servicio.

Como apuntáramos, se trata de un proceso de democratización del aparato del Estado.

De esta manera, los antes reprimidos intereses, derechos, anhelos y luchas de los trabajadores del Estado devienen legítimos y deben ser garantizados por el ordenamiento legal, creándose canales efectivos de participación, no solamente en las decisiones relativas a las condiciones de ingreso, carrera, prestación de servicios, etc., sino también en cuanto a la colaboración en el perfeccionamiento mismo de los servicios públicos, gravemente insuficientes ante los problemas crecientemente graves que enfrentan las comunidades.

Aun en los países más retrógrados en aceptar la democratización del aparato del Estado, aparecen canales de participación mínimos.

En algunos países de América Latina, este mecanismo se realiza a través de "memoriales respetuosos" (Bolivia, Colombia, Honduras, etc.).

En algunos países los mecanismos de participación se canalizan a través de consultas a las organizaciones sindicales u organismos paritarios con representación del personal.

Pero muy pronto, estos mecanismos son desbordados en muchos casos por la realidad de la contradicción de intereses.

En otros países la participación ha tenido su desarrollo a través de instituciones especiales como los "Consejos Whitley", especialmente en las excolonias británicas. Son organismos de consulta y negociación de las condiciones de empleo establecidos legalmente.

El propósito de estos Consejos es el de procurar la máxima cooperación entre el Estado, como empleador, y sus trabajadores, para aumentar la eficiencia de la administración y el bienestar de los que trabajan en ella y atender sus reclamaciones. Estos consejos se establecen a escala local, regional y nacional. Pero estos sistemas, a pesar de su utilidad, mantienen en gran parte incólume la idea absolutista del Estado. En realidad, es la contratación colectiva el instrumento que, tomado del Dere-

cho del Trabajo, inicia una verdadera revolución en el Derecho Público, penetrando al Estatuto unilateral y facilitando el reconocimiento de los derechos de los trabajadores estatales, individualmente, y como categoría laboral.

Se trata de un proceso relativamente reciente, cuyo inicio tuvo lugar la última posguerra con la histórica legislación canadiense del Estado de Saskatchewan de 1945.

En muchos países desarrollados se ha impuesto esta concepción y no son pocos los del Tercer Mundo en los cuales, con avances y retrocesos, se produce la contratación colectiva.

En América Latina podemos señalar los casos de Argentina, Ecuador, Colombia, Venezuela y algunos Estados caribeños, para algunas categorías de servidores públicos.

Aunque todavía esta tendencia participativa y democratizadora del aparato estatal es incipiente, es menester señalar su importancia y la necesidad de ayudar en su avance, especialmente para los trabajadores del Estado y sus organizaciones.

En este sentido, la adopción del Convenio 151 y la Recomendación 159 de la OIT, "Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", constituyen un hito histórico que debe ser señalado.

"El Convenio 151, si bien no representa una panacea para los problemas que confrontamos los servidores públicos del mundo, ni tampoco expresa el logro de nuestras más importantes reivindicaciones, significa un verdadero hito en la lucha de los trabajadores de los servicios públicos y su cumplimiento resulta un avance sustancial para los trabajadores del sector".¹¹

Creemos que las organizaciones sindicales, como principales interesados, deben realizar los mayores esfuerzos para lograr la ratificación de estas normas internacionales por cada uno de nuestros países, para lo cual deberán instrumentar estrategias propias en cada uno de ellos y aunar esfuerzos con el conjunto del movimiento sindical para lograr así su efectiva instrumentación.

De esta manera, las organizaciones de trabajadores estatales deben prepararse para incrementar la formación de sus cuadros, para lograr una participación eficaz, ca-

¹¹Estévez, Eduardo. Informe de Actividades CLASEP, pág. 38. Caracas, 1982.

paz de mejorar la situación de los trabajadores de los servicios públicos y de colaborar decididamente en el mejoramiento de éstos.

LA REIVINDICACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA

Uno de los derechos laborales más comúnmente cercenados por la legislación aplicable al sector estatal es el derecho de huelga, uno de los más importantes recursos de los trabajadores en la defensa de sus intereses.

En realidad, se trata del último baluarte de la concepción ideológica que niega la posibilidad de que los funcionarios del Estado tengan intereses y derechos propios, donde confluyen las concepciones liberal y totalitaria de la administración estatal.

Estas normas, lamentablemente de amplia vigencia en nuestras legislaciones, prohíben en la mayoría de nuestros países el ejercicio de la huelga, considerando dentro de este concepto un amplio espectro de medidas de lucha (piquete, boicot, paros escalonados, trabajo a reglamento, etc.).

Merece especial atención la subsistencia en la legislación penal de muchos de nuestros países de normas que reprimen severamente el ejercicio de la huelga en los servicios públicos.

Esta legislación retrógrada debe ser derogada, para lo que sería deseable que las organizaciones de los servidores públicos tuvieran una estrategia en cada país y en la región encaminada al logro de esta meta.

Sin embargo, a pesar de estas normas, los trabajadores del Estado han protagonizado en los últimos años importantes formas de lucha en defensa de sus intereses, las que han sido, en la mayoría de los casos, reprimidas.

Para hacer una breve reseña podemos mencionar, en los últimos años, las huelgas estatales en Ecuador; las de los sectores salud, educación, comunicaciones, portuarios, etc., en Venezuela; la huelga general de empleados públicos en Colombia; las de los hospitales y seguro social en Costa Rica; las de los controladores aéreos en México; la del magisterio, Poder Judicial, municipales y otras en Perú; las del magisterio brasileño; las de sectores estatales en Argentina (funcionarios de diversos ministerios, transporte, comunicaciones, etc.).

LAS INTERNACIONALES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Las organizaciones internacionales sindicales han cumplido un papel muy importante en el desarrollo del sindicalismo del sector público y han tenido gran influencia en la adopción de normas internacionales que constituyen una notable innovación doctrinaria en el campo de las relaciones laborales del sector.

INTERNACIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS (ISP)

Ligada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) presidida por Heinz Kluncker (de la República Federal de Alemania) sus orígenes se remontan al Congreso de Stuttgart en 1907, siendo reconstruida en el de Zurich en 1946. Actualmente (1981) tiene 212 sindicatos afiliados en 71 países.

Su presencia en América Latina se vio reflejada en la Conferencia Regional interamericana de abril de 1980, en Caracas, a la que concurren 133 representantes de 47 sindicatos del continente. La sede de la ISP se encuentra en Gran Bretaña: Hallström House - Central Way/FELTHAM (Middlesex) U.K. Teléfono (1) 751-0162. Cables IMPUBEM - Feltham (UK).

FEDERACION INTERNACIONAL DEL PERSONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (INFEDOP)

Vinculada a la Confederación Mundial del Trabajo (CMT ex-Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos). Su actual Secretario General es Cöen Damen (Holanda).

La INFEDOP, que precedió en su nacimiento a la CISC, concentró su acción fundamentalmente en Europa Occidental durante muchos años. Realizó su último Congreso (el XVII) en Caracas, en octubre de 1982, con participación de organizaciones de Europa, Asia, Africa y América Latina.

Su presencia en nuestro continente se desarrolla a través de la CLASEP, Comisión Latinoamericana de Servidores Públicos de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).

La sede permanente de INFEDOP se encuentra en Bélgica: Teléfono: 82/2306090. Cables SMAPLABOR - Bruselas (B).

UNION INTERNACIONAL DE SINDICATOS DE TRABAJADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y SIMILARES (UIS - Servicio Público)

Sigue la línea de la Federación Sindical Mundial (FSM con sede en Praga). Su actual Presidente es Hans Lorenz (de la República Democrática Alemana). Fue fundada en 1949 como consecuencia de la división producida en la FSM con el retiro de la CIOSL y los Secretariados Internacionales y realizó su último Congreso (VII) en Praga, en 1982. Sus oficinas se encuentran en la República Democrática Alemana: 1086 Berlín RDA / Französische Strasse 47. Teléfono: 2292662. Cables UNSYFO - Berlín (RDA).

Las dos primeras organizaciones (ISP e INFEDOP) integran, conjuntamente con otros organismos internacionales profesionales, un "frente común" para participar en las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, con planteamientos como la defensa de la libertad sindical en el sector, la participación, etc.

Las otras organizaciones que integran este frente son la IPTT (Comunicaciones) y el SPIE (docentes) de la CIOSL y la CSME (docentes) de la CMT. Este frente común tiene vigencia fundamentalmente en Europa, siendo en América Latina más problemáticas las relaciones de las diversas internacionales. Debemos mencionar, sin embargo, el intento unitario de creación de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE).

La CLATE, que no tiene vinculación orgánica con las internacionales, realizó su V Congreso en Bogotá en 1981, siendo electo como su presidente Juan Gulla. Contaba con cuarenta organizaciones afiliadas en 17 países (1978).

Asimismo, la progresiva integración al movimiento obrero de nuestros países, y a las instancias internacionales, han permitido a los servidores públicos realizar, con los trabajadores dependientes del sector privado, importantes luchas en paros nacionales, huelgas cívicas, etc., en defensa de los intereses generales de los trabajadores.

Podemos mencionar los paros nacionales de Perú y Ecuador, los paros "cívicos" de Colombia, las "jornadas de protesta" de Chile, las huelgas generales de Argentina y Uruguay, en muchas de las cuales su éxito dependió de la participación del sector estatal.

En estos movimientos huelgarios se unieron, frecuentemente, las reivindicaciones sociales y económicas de los trabajadores a la lucha por la democracia.

Sin embargo, aún en vastos sectores del movimiento sindical de los funcionarios públicos, perdura la influencia de las limitaciones al accionar de sus organizaciones y su diferenciación con el conjunto del movimiento de los trabajadores, en especial en punto a la huelga y los métodos más combativos del sindicalismo.

REFLEXIÓN FINAL

Pero la corriente de democratización del aparato del Estado no puede sino concluir con la aceptación del derecho de huelga de sus trabajadores, lógicamente reglamentado dentro de las necesidades reales que las relevantes funciones que realizan le imponen, básicamente fundadas en las autolimitaciones que las propias organizaciones sindicales establecen con la responsabilidad y la seriedad que, en términos generales, su acción ha demostrado y continuará evidenciándose en la medida que se eliminen las limitaciones legales y represivas que permitan una aún mayor maduración del sindicalismo del sector público.

La lucha de los trabajadores del Estado en América Latina ha sido ardua, con retrocesos y derrotas producto, en muchos casos, de factores externos, como la represión de las dictaduras militares.

Quizá un símbolo de esta represión sea la desaparición física de dirigentes de la talla de Tucapel Jiménez (ANEF - Chile) y Roberto Repetto (UPCN - Argentina).

Pero a pesar de estos contrastes hay un saldo notablemente positivo en la toma de conciencia de los servidores públicos como trabajadores.

Los avances del sindicalismo del sector, en la época de crisis económica y política, permiten una ampliación de las bases sociales del movimiento sindical en general y confluyen con los objetivos generales de democratización de la sociedad que se plantean los partidos y movimientos populares.

Por ello, desde el punto de vista sindical y político, parece fundamental la articulación de las reivindicaciones de los trabajadores estatales con las del conjunto de los trabajadores en el marco de la instauración de una democracia real, económica, social y política, que cuestione, ideológica y prácticamente, a la ideología mistificado-

ra del Estado y contribuya a la conformación de Estados auténticamente democráticos en América Latina.

Referencias

- *Schregie, J., REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 90, 5 - Ginebra, Suiza. 1974; González, Joaquín -- Las relaciones profesionales en el sector público.
- *Gurvitch, Georges, DIALECTICA Y SOCIOLOGIA. p91 - Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela. 1965; Vilar, Sergio -- La filosofía del derecho de Hegel.
- *Poulantzas, Nicos, LA CRISIS DEL ESTADO. p63 - Barcelona, España, Ed. Pontanella. 1977; Temoche, Ricardo -- Algunas reflexiones sobre las relaciones entre el estado y sus trabajadores en el Tercer Mundo.
- *Marín-Quijada, Enrique, LA NEGOCIACION COLECTIVA EN LA FUNCION PUBLICA. p18 - Bogotá, Colombia, Editoriai Temis. 1978; Las relaciones profesionales en la función pública en América Latina.
- *Molina, J. A., SERVIDORES PUBLICOS Y SINDICATOS EN AMERICA. - Caracas, Venezuela, Imprenta de la Universidad Central de Venezuela. 1983;
- *INFEDOP, 17 CONGRESO: SITUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL TERCER MUNDO. p9 - Caracas, Venezuela. 1982;
- *Iturraspe, Francisco, SEPARATA DE CONTROL FISCAL. 187 - Caracas, Venezuela. 1982;
- *Córdova, E., REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 99, 3. p320 - Ginebra, Suiza. 1980;
- *Estévez, Eduardo, INFORME DE ACTIVIDADES CLASEP. p38 - Caracas, Venezuela. 1982.