
Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos

por Venkata Ratnam
y Shizue Tomoda

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-316842-2 (*impreso*)
ISBN 92-2-316843-0 (*PDF web*)

Primera edición 2005

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Fotocompuesto en Suiza
Impreso en Suiza

SCR
FAV

Prefacio

La reforma de los servicios públicos que se está llevando a cabo en todo el mundo como parte del proceso de ajuste estructural se basa en la idea de que si el Estado reduce sus funciones de agente económico y confiere un papel de mayor protagonismo a las fuerzas del mercado, ganará en eficacia y rendimiento. Sin embargo, abundan los ejemplos de reformas del servicio público cuyos resultados indican lo contrario. A este respecto, una lección fundamental es que las reformas sólo pueden ser provechosas si su formulación y su puesta en práctica se llevan a cabo con la cooperación de todas las partes que sean afectadas y en constante consulta con las mismas.

La OIT considera que las reformas del servicio público, a todos los niveles, deben tener las siguientes finalidades: ofrecer a toda la población un acceso a servicios seguros, fiables y asequibles que permitan satisfacer las necesidades humanas básicas; propiciar a nivel local un desarrollo económico y social sostenible, capaz de cumplir los objetivos del pleno empleo y la mitigación de la pobreza; ofrecer un entorno seguro y saludable; mejorar y potenciar la democracia, y garantizar los derechos humanos. Por ende, la reforma de los servicios públicos debe regirse por los siguientes principios básicos: responsabilidad y rendición de cuentas, transparencia y apertura de las políticas y acciones gubernamentales; oferta de nuevos y mejores servicios públicos; importancia de la creación y el mantenimiento de buenas condiciones de trabajo, y cumplimiento de las normas del trabajo fundamentales durante el proceso de reforma, a fin de mantener la moral y mejorar el rendimiento de los trabajadores del servicio público.

En sus conclusiones, la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y privatización en los servicios municipales, celebrada en Ginebra del 15 al 19 de octubre de 2001, decidió, entre otras cosas, solicitar a la OIT que elaborara materiales educativos y de asesoramiento destinados a promover el diálogo social en todos los niveles, en el contexto de la reforma de los servicios públicos, y que pusiera dichos materiales a disposición de los interlocutores sociales, los gobiernos de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales. Esta *Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos* es una de las respuestas concretas a dichas conclusiones.

El primer proyecto de la *Guía Práctica* se puso a prueba y se verificó durante un seminario nacional celebrado en Ghana, en el que participaron empleadores (esencialmente en representación de las autoridades públicas) y trabajadores que habían intervenido previamente en distintas reformas del servicio público. Otro seminario similar para representantes de los empleadores y los trabajadores fue organizado en la India, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y el Instituto Indio de Administración Pública.

La reforma de los servicios públicos es un proceso continuo que tiene por fin dar respuesta a la evolución de las necesidades y circunstancias de la población, y cuyos resultados deberían redundar en beneficio de todos. El éxito de toda reforma depende de sus objetivos, de la calidad del proceso de toma de decisiones y de la capacidad de las partes interesadas para llevar a la práctica las decisiones que se adopten. A fin de que dicha toma de decisiones tenga un carácter participativo, habrá que compartir toda la información pertinente, proteger los derechos de los trabajadores y sus organizaciones, y efectuar las inversiones en recursos humanos necesarias para afrontar los nuevos retos. Cabe esperar que tanto los empleadores como los trabajadores de los servicios públicos encontrarán en esta *Guía Práctica* un instrumento útil para examinar las reformas iniciadas y prepararse a afrontar los cambios futuros.

Norman Jennings
Director interino
Departamento de Actividades Sectoriales

Agradecimientos	vii
Introducción	1
¿Por qué es necesaria la reforma de los servicios públicos?	1
Origen de la Guía	2
Finalidad de la Guía y categorías de destinatarios	2
Estructura de la Guía	2
Parte 1: El concepto de diálogo social en la reforma de los servicios públicos	5
1.1. Introducción	5
1.2. El contexto del diálogo social	5
1.3. La finalidad del diálogo social	6
1.4. El valor del diálogo social	6
1.5. Los actores del diálogo social	7
1.6. Formas de diálogo social	8
1.7. El proceso de diálogo social en la reforma de los servicios públicos	9
1.8. Temas para el diálogo social	10
1.9. Las normas internacionales del trabajo y el proceso de diálogo social	10
1.10. Crear condiciones propicias a un diálogo social eficaz	14
1.11. Integrar las cuestiones de género en todas las dimensiones del diálogo social	15
1.12. Diálogo social en la reforma de los servicios públicos: cómo iniciar y cómo sustentar este proceso	15

Parte 2:	Estudios de caso sobre el diálogo social	17
2.1.	Introducción	17
2.2.	Una selección de mejores prácticas de diálogo social	19
2.2.1.	<i>Irlanda</i>	19
2.2.2.	<i>Noruega</i>	21
2.2.3.	<i>Sudáfrica</i>	24
2.2.4.	<i>Barbados</i>	26
2.2.5.	<i>Estados Unidos de América</i>	29
2.2.6.	<i>Nueva Zelandia</i>	30
2.2.7.	<i>Filipinas</i>	32
Parte 3:	Medidas prácticas y listas de verificación para fortalecer el diálogo social	33
3.1.	Contexto de la reforma de los servicios públicos - Análisis de las situación	33
3.2.	Metas y prioridades de las reformas	34
3.3.	Cuestiones de políticas en la reforma de los servicios públicos	34
3.4.	Cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos	35
3.5.	Cuestiones relativas a la aplicación y el control	36
3.6.	Ejercicios de revisión	36
Anexo:	Extractos de una selección de normas internacionales del trabajo	37
	Convenio núm. 87: <i>Libertad sindical y protección del derecho de sindicación</i>	37
	Convenio núm. 98: <i>Derecho de sindicación y de negociación colectiva</i>	38
	Convenio núm. 135: <i>Representantes de los trabajadores</i>	39
	Convenio núm. 151: <i>Relaciones de trabajo en la administración pública</i>	40
	Convenio núm. 154: <i>Negociación colectiva</i>	41
	Bibliografía y lecturas recomendadas	44

Agradecimientos

Esta *Guía Práctica* fue concebida por la Sra. Shizue Tomoda, Especialista Principal en Cuestiones Sectoriales y encargada del área de los Servicios Públicos en el Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT, en Ginebra, quien la desarrolló conjuntamente con el Profesor Venkata Ratnam, del Instituto Internacional de Gestión de Nueva Delhi (India). Los autores agradecen a todas las personas que aportaron valiosas observaciones y sugerencias con respecto a los anteproyectos de esta publicación, y en particular a la Sra. Jane Hodges y los Sres. José Luis Daza Pérez y Alagandram Sivananthiram, de IFP/DIALOGUE (Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo), de la OIT en Ginebra, así como al Sr. Alan Leather, Secretario General Adjunto de la Internacional de Servicios Públicos. Asimismo, expresan su reconocimiento a los participantes en los seminarios nacionales que se organizaron en Ghana y la India, en 2003, para comprobar la validez del proyecto de texto, por la gran pertinencia de sus comentarios.

¿Por qué es necesaria la reforma de los servicios públicos?

Independientemente de que su prestación esté a cargo de entidades públicas o privadas, los servicios de salud, educación, utilidad pública, correos, telecomunicaciones, transporte, policía y bomberos se consideran servicios públicos, en la medida en que su cometido es obrar por el bienestar de toda la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la sociedad en su conjunto. En otra época, en muchos países estos servicios incumbían principalmente al sector público. No obstante, el creciente déficit público y la intensificación de la competencia mundial durante los decenios de 1970 y 1980 dieron lugar a una sucesión de programas de ajuste estructural y de privatización que terminaron con el sector industrial estatal y afectaron además a los servicios públicos, que también se encontraban confrontados a unos déficit presupuestarios de enormes proporciones. La viabilidad de esos servicios no hubiera sido posible sin la introducción de reformas destinadas a frenar sus costos.

En la actualidad, el público exige que los servicios para la colectividad sean administrados con total transparencia, responsabilidad y obligación de rendición de cuentas, y que su prestación sea más eficaz. De hecho, está cada vez más extendida la idea de que muchas categorías de servicios públicos ya no tienen por qué ser administrados y prestados por el sector público; de ahí las crecientes presiones en favor de su privatización.

Es verdad que algunos servicios públicos podrían ser mejor administrados y prestados por entidades privadas. Ahora bien, si la gestión y la prestación de algunos servicios se efectúan utilizando únicamente prácticas propias del sector privado, puede ocurrir que estos servicios no sean capaces de cumplir los principios mundialmente aceptados de la equidad y el acceso universal que han caracterizado a los servicios públicos. Por otra parte, en todo el mundo se conocen casos en que los ser-

vicios públicos privatizados no han dado satisfacción a sus usuarios, ya sea en lo que se refiere a su eficacia en función de los costos o a la calidad de los servicios prestados. A esto se suma el hecho de que algunas reformas de los servicios públicos han carecido de transparencia y se han formulado y aplicado a menudo sin que haya habido consultas suficientes con todas las partes interesadas, inclusive con quienes trabajan en el sector.

Gracias a las enseñanzas adquiridas, muchos países están considerando ahora una diversidad de modelos para reformar la gestión y la prestación de los servicios públicos. En las alianzas público-privadas, el sector privado se encarga, en parte o totalmente, de la gestión y la prestación de los servicios. También existen formas de asociación entre entidades públicas; es el caso, por ejemplo, de dos o más municipalidades vecinas que aúnan fuerzas para mejorar la prestación de sus servicios. En todo caso, cualesquiera sean las modalidades de gestión y prestación resultantes de la reestructuración, los servicios públicos tienen que funcionar con total transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Asimismo, para responder a las diversas y cambiantes necesidades de la sociedad en su conjunto, deben afirmar su eficiencia, eficacia en función de los costos, equidad y sostenibilidad. Y esto sólo puede lograrse a través de un diálogo social productivo en el que intervengan todas las partes interesadas.

La reforma de los servicios públicos debería ser un proceso continuo, orientado a responder a una variedad de objetivos y basado en las necesidades observadas en el momento. El éxito de toda reforma depende de sus objetivos, de la calidad de las decisiones adoptadas y de la capacidad de todas las partes interesadas para materializar dichas decisiones. Las reformas deberían redundar en beneficios para todos. La toma de decisiones debería orientarse a alcanzar un consenso entre las partes interesadas. Una toma de decisiones participativa asegura la puesta en común de toda información pertinente, la protección de los

derechos de los trabajadores y de sus organizaciones, así como las inversiones en recursos humanos necesarios para superar las dificultades que surjan.

Origen de la Guía

En la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y privatización en los servicios municipales, que se celebró en Ginebra del 15 al 19 de octubre de 2001, se adoptó una serie de conclusiones que fueron aprobadas y adoptadas posteriormente por el Consejo de Administración de la OIT, en su reunión de marzo de 2002. En dichas conclusiones, la Reunión paritaria pidió a la OIT que promoviese un diálogo social en todos los niveles sobre la reforma de los servicios públicos y preparase materiales didácticos y de asesoramiento con relación al tema para ponerlos a disposición de los interlocutores sociales, los gobiernos de los Estados Miembros y otras organizaciones internacionales. Estas propuestas se tradujeron en la conceptualización y el desarrollo de dichos materiales.

Finalidad de la Guía y categorías de destinatarios

Esta *Guía Práctica* tiene por objeto fortalecer el diálogo social con respecto a la reforma de los servicios públicos, en particular entre los responsables de la formulación de las políticas públicas (tanto a nivel nacional, regional y local, como en los ministerios/entidades competentes en materia de reforma de los servicios públicos) y los trabajadores del servicio público y sus representantes. La Guía está destinada también a los empleadores y trabajadores del sector privado ocupados en la gestión y prestación de los servicios públicos, así como a los usuarios de estos servicios y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se interesan por lograr mejoras de prestación, dado que todos estos actores cumplen una función importante en la definición de las políticas de reforma.

La reforma de los servicios públicos suele traducirse en recortes masivos de empleo o en una

reducción de sus prestaciones. De ahí que, con frecuencia, suscita la resistencia lógica de los trabajadores, inquietos ante la pérdida inminente de puestos de trabajo o la perspectiva de un futuro incierto. Las reformas que se deciden unilateralmente, sin un diálogo suficiente con los trabajadores, tienen pocas posibilidades de prosperar, ya que para ofrecer servicios de calidad es indispensable contar con un personal motivado y adecuadamente formado. Para asegurar el éxito de una reforma hay que preservar la motivación de los trabajadores afectados y lograr que éstos se sientan partícipes de su realización. Para ello, es imperativo que estos trabajadores, o sus representantes, participen en todo el proceso, desde su gestación. Además, para garantizar que las reformas logren sus objetivos, es importante establecer una gestión adecuada de los recursos humanos en consulta con el personal interesado, y velar por que los trabajadores y directivos en todos los niveles posean las nuevas competencias y calificaciones profesionales requeridas para mejorar la prestación de servicios. También deberían adoptarse medidas apropiadas para atenuar los problemas que afrontan los trabajadores afectados y prever, por ejemplo, medios de capacitación para su reasignación a otros servicios o su empleo en otros lugares, o programas adecuados de indemnización por despido. Todas estas cuestiones deben abordarse apropiadamente en el marco de un diálogo social efectivo, a fin de asegurar que las reformas alcancen los objetivos propuestos.

Cabe esperar que tanto los empleadores como los trabajadores de los servicios públicos –con independencia de que su prestación esté a cargo de entidades públicas o de entidades privadas– encontrarán en esta *Guía Práctica* un útil recordatorio de sus obligaciones y derechos respectivos. Esperamos que también les sirva a la hora de examinar las reformas que se han emprendido, de manera que puedan planificar mejor sus posiciones de cara a los cambios futuros.

Estructura de la Guía

El texto se presenta en tres partes. En la parte 1 se analizan la naturaleza, los fundamentos y las modalidades del diálogo social en los servicios

públicos. En la parte 2 se describen algunos estudios de caso y se presenta una selección de mejores prácticas de diálogo social en el marco de la reforma de los servicios públicos. En la parte 3 se proponen medidas prácticas, listas de verificación y preguntas pertinentes a propósito de las reformas. Por último, en el Anexo se incluyen extractos de las normas internacionales del trabajo que revisten un mayor interés para el diálogo social en la reforma de los servicios públicos.

La Guía puede utilizarse como manual de formación. La parte 1 ofrece los textos fundamentales. Los participantes deberían leerlos antes de asistir a las sesiones de formación. En particular, pueden hacer comentarios sobre los estudios de caso/mejores prácticas de la parte 2, compartir sus propias experiencias y sacar enseñanzas para mejorar las prácticas en sus contextos respectivos. Las medidas prácticas, listas de verificación y ejercicios de revisión de la parte 3 pueden emplearse en actividades de grupo.

Parte 1: El concepto de diálogo social en la reforma de los servicios públicos

1.1. Introducción

La noción de diálogo social comprende la puesta en común de toda información pertinente y la celebración de consultas y negociaciones entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales. El diálogo social tiene significados muy amplios y diversos en distintas regiones del mundo. En todo caso, debería entablarse en todas las etapas apropiadas del proceso de toma de decisiones, no debería ser excesivamente preceptivo, debería adaptarse a las circunstancias y debería incluir en especial a quienes resulten afectados por los cambios/decisiones (IFP/DIALOGUE, 2003).

El diálogo social es uno de los cuatro objetivos estratégicos que la OIT persigue con la promoción del «trabajo decente»¹ para todos. Para ser eficaz, el diálogo social ha de establecerse en un marco de libertad de asociación y de expresión, de intercambio de información abierto y transparente, y de participación libre de unos interlocutores sociales dinámicos e independientes. También exige contar con un ordenamiento jurídico e institucional apropiado, así como de un medio favorable y de mentalidades propicias a un debate productivo y a una cooperación constructiva. El diálogo social es un medio eficaz para intercambiar información y permitir una armonización de puntos de vista que haga posible la resolución de conflictos, la equidad social y una fructífera aplicación de políticas. También es un proceso educa-

tivo, así como un instrumento para la defensa de los derechos, la promoción del empleo y su conservación. Es una fuente de estabilidad en todos los niveles, desde la empresa hasta la sociedad en general (OIT, 1999, página 4).

1.2. El contexto del diálogo social

Las diferencias históricas, culturales, sociales y de desarrollo económico exigen que en cada circunstancia se adopte un enfoque flexible con respecto a las distintas modalidades de diálogo social. En el contexto de la liberalización del comercio, la privatización y la globalización, este diálogo ha cobrado un nuevo ímpetu, pero también ha tropezado con nuevas dificultades y ha revestido nuevas formas que rebasan el bipartismo y el tripartismo tradicionales. La presente *Guía Práctica* sobre el diálogo social trata de proponer soluciones a las dificultades que afronta la actual reforma de los servicios públicos.

En las últimas reuniones sectoriales sobre los servicios públicos organizadas por la OIT (1998, 2001 y 2003, con exclusión de la educación y los servicios de salud) se ha llegado a la conclusión de que el proceso de reforma puede ser viable sólo si se planifica, se pone en práctica y se controla por medio del diálogo social. Si la reforma de los servicios públicos es considerada como un proceso de cambio social, la gestión de la transición es entonces capital para definir estrategias de cambio eficaces.

¹ El objetivo primordial de la OIT es fomentar oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para ello, se están impulsando cuatro objetivos estratégicos, a saber, 1) la aplicación de las normas internacionales del trabajo y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2) el empleo decente y las oportunidades de obtención de ingresos, 3) la protección social para todos, y 4) el fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social.

Para contar con servicios públicos de calidad, se deben cumplir las siguientes condiciones²:

- a) una financiación adecuada;
- b) nuevos criterios de contabilidad pública que correspondan a las realidades de la financiación y la gestión de servicios públicos modernos;
- c) el derecho a la información y la transparencia en los segmentos públicos, privados y voluntarios que prestan servicios públicos;
- d) el respeto de los derechos de los trabajadores, que les permita participar en el diálogo social; valores y normas inmunes a la corrupción; inversiones en organización, y desarrollo del personal;
- e) la realización de inspecciones eficaces por los órganos legislativos competentes y por los miembros del público, en su calidad de clientes y de ciudadanos, para lograr una cabal rendición de cuentas y una formulación de políticas interactiva;
- f) procedimientos sólidos para la detección, examen y gestión de los conflictos de interés;
- g) una percepción común y un marco coherente que relacione las políticas y su ejecución, y
- h) un funcionariado público dotado de una metodología más profesional, innovadora y proactiva.

1.3. La finalidad del diálogo social

El diálogo social tiene por fin contribuir al éxito de la formulación de políticas y de la reforma de los servicios públicos, desde una óptica centrada en las personas. Las reformas deben beneficiar al gran público, del que forman parte los trabajadores de los servicios públicos. El diálogo social debe dar una importancia adecuada a la transparencia en el intercambio de toda la información pertinente, velando por la celebración de consultas amplias, en todas las etapas, e inspirando respeto por la integridad del diálogo bipartito.

² Lista basada en Prospect (2001).

La reforma de los servicios públicos se enriquecería con los siguientes elementos:

- una dotación de personal bien formado, adecuadamente remunerado, muy motivado y profesional;
- un mejor acceso a la información;
- el fomento del buen gobierno;
- la mejora de la calidad y prestación de los servicios públicos;
- el aumento de la accesibilidad y el bajo costo;
- garantías con respecto a la seguridad del personal y de la comunidad, y
- la creación de capacidades entre las partes interesadas.

El diálogo social no tiene que generar necesariamente un consenso. De hecho, se podrá considerar que ha cumplido en gran medida su finalidad si redundo al menos en un mejor entendimiento de las opiniones divergentes expresadas por las distintas partes interesadas. El diálogo social debe suscitar el compromiso con las ideas formuladas, las acciones previstas y los resultados alcanzados.

1.4. El valor del diálogo social

El respeto por las normas del diálogo social depende de la forma en que estén planteadas. No deberían imponerse «desde arriba», sino formularse al calor de un intercambio de toda la información pertinente y de un método de trabajo participativo que comprenda consultas, negociaciones y consenso. Sólo la participación de los interesados en cada una de las etapas de la toma de decisiones puede suscitar una mejor toma de conciencia y un compromiso.

El diálogo social es una herramienta poderosa para buscar maneras concretas para establecer y mantener la cohesión social y mejorar la gobernanza. Y, por cierto, contribuye a crear servicios públicos de calidad, tanto para su personal como para los clientes.

1.5. Los actores del diálogo social

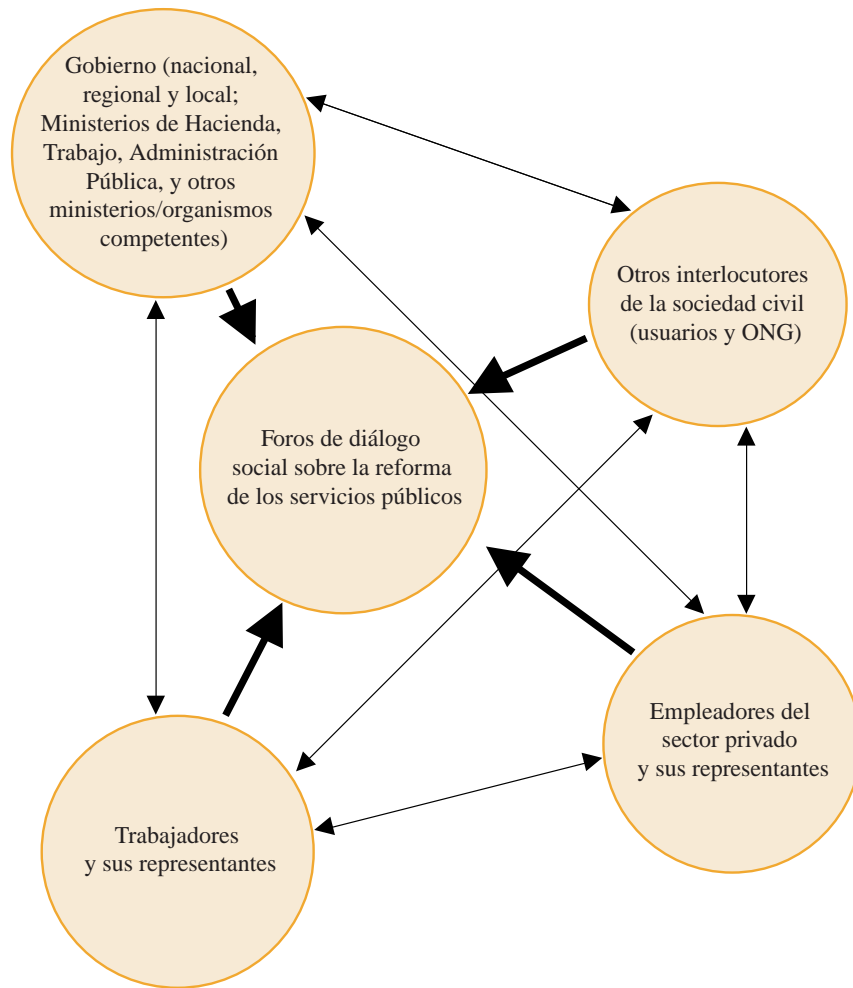
El gobierno es un interlocutor fundamental en el diálogo social en la administración pública. Los ministerios encargados de la administración cumplen una función capital. El ministerio de Hacienda interviene cuando los temas en discusión tienen repercusiones para las finanzas públicas y los recursos presupuestarios, mientras que el ministerio de Trabajo asume la tarea de asegurar el cumplimiento y el control de la aplicación de las disposiciones constitucionales y jurídicas relativas a las condiciones de trabajo. En algunos países, también puede haber agencias estatales especiales cuya responsabilidad es la celebración de acuerdos con los trabajadores estatales. Todos estos ministerios/agencias deberían colaborar con los ministerios responsables de otras carteras.

El diálogo social debería ser un proceso integrador, y no excluyente. Tradicionalmente, dicho diálogo se limitaba a la interacción tripartita entre el gobierno y los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Hasta hace unos años, en muchos países el gobierno era el único empleador del personal ocupado en los servicios públicos. Ahora, como resultado de la creciente tendencia a la privatización, el papel del sector privado en la prestación de servicios públicos está siendo cada vez más reconocido. En el contexto de la democratización, la globalización y la transición desde economías planificadas a economías de mercado, está quedando cada vez

más claro que el consenso social y/o la cooperación ya no pueden circunscribirse a los interlocutores sociales tradicionales, sino que deben incorporar a otros grupos sociales. Los nuevos actores de la sociedad civil –entre los que figuran los consumidores, los grupos comunitarios y las ONG– ejercen una influencia creciente por lo que se refiere a lograr que los servicios públicos rindan cuenta de su desempeño y mejoren su respuesta a las mayores aspiraciones de los ciudadanos y las comunidades. A las instituciones de la sociedad civil les corresponde un papel central como garantes de que la nueva preeminencia de la orientación comercial de los servicios públicos no lleve a ignorar los valores más universales del bien público, la equidad, la justicia y la responsabilidad social.

En algunos países, el papel de las instituciones de la sociedad civil y su contribución a la participación democrática en la adopción de «estatutos de los ciudadanos» y el progreso de la gobernanza han sido considerables. En algunas partes del mundo (por ejemplo, en Sudáfrica), entre los actores del diálogo social se incluye no sólo a los interlocutores tripartitos tradicionales –es decir, el gobierno, los empleadores y los trabajadores–, sino también a los representantes de los jóvenes, las mujeres, los desempleados y otros grupos particulares y vulnerables. La ampliación de la base social del diálogo servirá no sólo para que la reforma de los servicios públicos sea un proceso más integrador, sino también más eficaz.

Figura 1.
Los actores del diálogo social en la reforma de los servicios públicos



1.6. Formas de diálogo social

El diálogo social en todos los servicios públicos, incluida la administración pública, comprende lo siguiente:

- Puesta en común de información** – En los estatutos de la administración pública existen disposiciones sobre el derecho a la información. La administración pública tiene la obligación de suministrar información a los funcionarios públicos y/o de realizar un intercambio de información.
- Audiencias públicas** – Se trata de otra forma de diálogo social en el que a menudo participan los usuarios de los servicios públicos o sus representantes.
- Consultas directas** – Estas podrían mantenerse a nivel individual, con los representantes del personal, o bien recurriendo a órganos de asesoramiento del servicio público. Pueden tener lugar antes de la adopción de decisiones y/o *a posteriori*, durante su aplicación.

d) **Negociación colectiva** – En muchos países, los servicios públicos cuentan con un marco jurídico bien delimitado para la negociación colectiva. No todas las entidades de derecho público están facultadas para negociar y suscribir convenios colectivos.

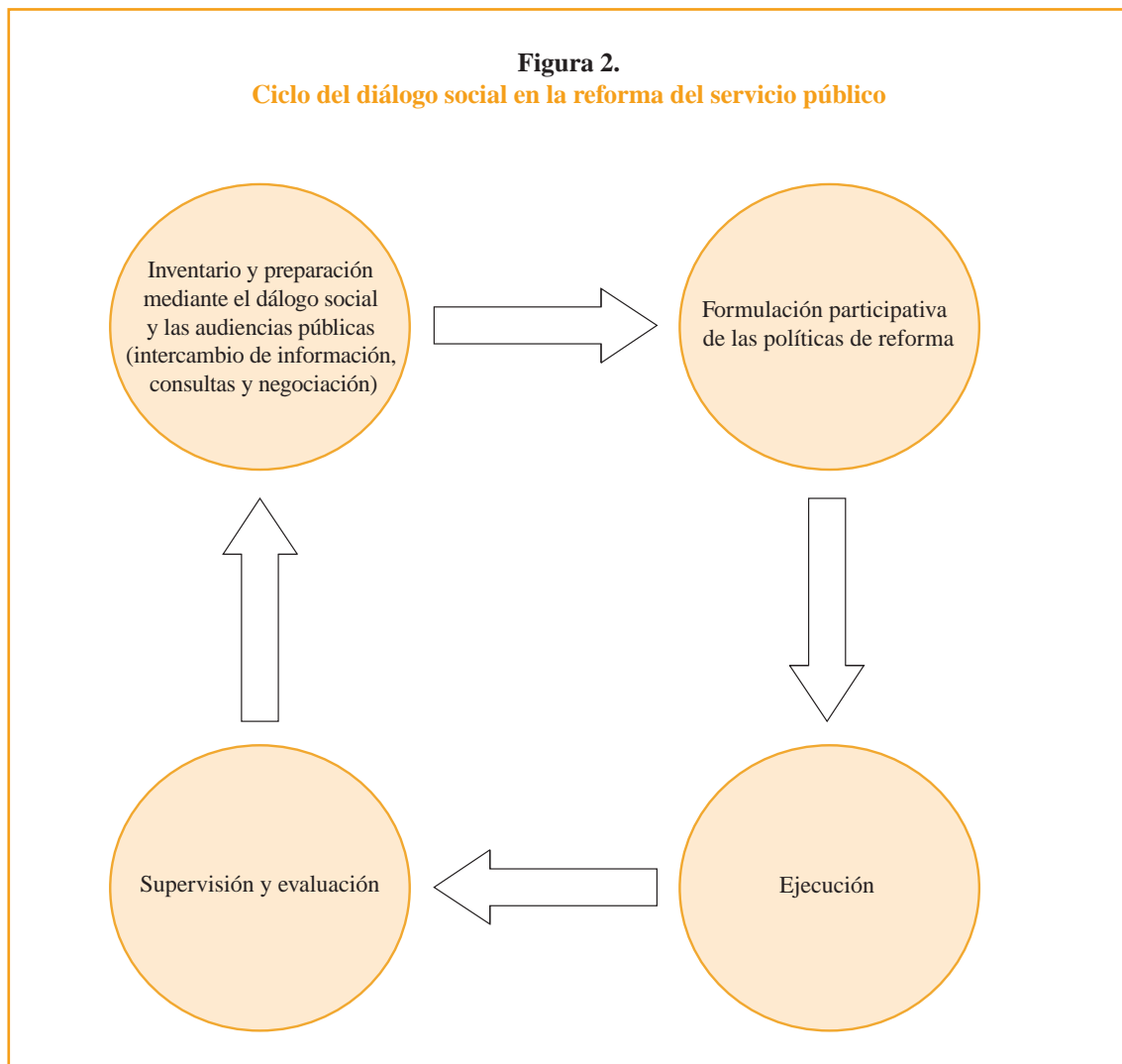
- inventario y preparación;
- formulación participativa de las políticas de reforma;
- ejecución, y
- revisión, supervisión y evaluación.

En los procesos de diálogo social se debe tener presente la importancia que reviste:

1.7. El proceso de diálogo social en la reforma de los servicios públicos

En el proceso de reforma del servicio público, el diálogo social debería estar presente en cada una de las cuatro etapas siguientes:

- la combinación de los procesos bipartitos y tripartitos para incrementar la responsabilidad y la participación de todos los actores, y
- la interacción entre todos los interlocutores sociales en todos los niveles.



1.8. Temas para el diálogo social

El propósito del diálogo social es que las decisiones se adopten democráticamente. Por consiguiente, el gobierno, las autoridades públicas y los empleadores deben hacer posible la expresión de las opiniones de todos aquellos que se ven afectados por dichas decisiones. Lo ideal sería que todos los aspectos relacionados con el empleo y las relaciones laborales que tengan incidencia en más de un grupo de partes interesadas fueran objeto de diálogo social.

Entre los distintos temas de diálogo social cabe citar:

- La formulación y aplicación de políticas públicas, que abarca la finalidad de la reforma de los servicios públicos, así como su contenido, su proceso y el seguimiento de sus resultados.
- Las mejoras en la prestación y calidad de los servicios públicos.
- Las formas y medios de ofrecer servicios ininterrumpidos a todos los ciudadanos, por un costo razonable.
- Las maneras de conseguir un servicio público diligente, responsable y viable.
- Las medidas necesarias para dar voz a quienes trabajan en la creciente economía informal.
- El empleo, los ingresos y la seguridad social.
- Los medios para crear más y mejores empleos.
- La formación profesional que asegure una empleabilidad sostenida.
- Diversas cuestiones sociales, como la reducción de la pobreza, el desempleo de los jóvenes, el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la discriminación en la educación y el empleo, la rehabilitación de toxicómanos, el VIH/SIDA, la resolución de conflictos, etc.

La calidad de los servicios públicos depende de que su prestación esté a cargo de un personal competente y motivado. La contratación y la conservación de una fuerza de trabajo de gran calidad requiere una educación y competencias profesionales adecuadas, un proceso de aprendizaje permanente, buenas condiciones de trabajo y normas éticas elevadas. El desarrollo de los recursos humanos en los servicios públicos es una parte importante del proceso de reforma. Por ende, ésta tiene que llevarse adelante en un marco general coordinado, a través de un proceso de diálogo social en el que las organizaciones representativas de los funcionarios públicos desempeñan un papel protagónico (Paxton, 2002).

1.9. Las normas internacionales del trabajo y el proceso de diálogo social

Las normas internacionales del trabajo son factores esenciales y determinantes del éxito del diálogo social. La jurisprudencia de los órganos de control de la OIT en lo que se refiere a sus convenios y recomendaciones merece especial atención, ya que se ocupan de manera específica del proceso de diálogo social en distintos niveles:

- Los principios de la libertad de asociación y libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva se establecen en los Convenios núms. 87 y 98, respectivamente³. Es fundamental que se reconozca claramente el derecho de los funcionarios públicos a asociarse, no sólo con fines culturales y sociales, sino también para promover y defender sus intereses económicos y laborales. Ahora bien, algunos ámbitos del sector público presentan características propias (neutralidad, continuidad del servicio público y presupuestos adoptados mediante un procedimiento transparente), lo cual se traduce en algunas restricciones limitadas a las formas que allí revisten el derecho a sindicarse y otros derechos afines, como los de negociación colectiva o de huelga.

³ Este análisis sobre los Convenios núms. 87 y 98 se basa en gran medida en De Meyer (2003).

- El Convenio núm. 87 establece el derecho de los trabajadores a sindicarse, sin distinción alguna; en realidad, admite la posibilidad de que la legislación nacional determine hasta qué punto las fuerzas armadas y la policía disfrutarán de tal derecho. Con todo, queda garantizado el derecho de sindicación del personal civil de instalaciones militares, el personal del cuerpo de bomberos y los funcionarios de los establecimientos penitenciarios, que no figuran entre las excepciones previstas en el Convenio núm. 87. En realidad, los únicos trabajadores de los servicios públicos a los que se podría restringir el derecho de huelga deberían ser los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. El derecho de huelga no es absoluto y su ejercicio puede limitarse en los servicios básicos. En el sentido estricto del término, servicios básicos son aquéllos cuya interrupción puede hacer peligrar la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o parte de la población. Ahora bien, en tales casos, los trabajadores deberían ser capaces de intervenir en la determinación y aplicación del procedimiento de queja, el cual debería ofrecer garantías suficientes de imparcialidad y rapidez en la resolución del conflicto. Todo laudo arbitral emitido por órganos imparciales e independientes establecidos con esta finalidad debería tener carácter obligatorio para ambas partes, y ser aplicado sin demora e íntegramente.
- Las organizaciones de primer nivel de funcionarios públicos pueden quedar limitadas a esa categoría de trabajadores, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: a) que la pertenencia a dichas organizaciones no se limite únicamente a los trabajadores de un ministerio, departamento o servicio determinado, y b) que las mismas puedan adherirse libremente a las federaciones o confederaciones que estimen convenientes. Las disposiciones en que se estipula que deben crearse organizaciones diferenciadas para cada categoría de funcionarios violan el derecho de sindicación de los funcionarios públicos.
- A los funcionarios públicos que ejercen responsabilidades de alto nivel o de formulación de políticas se les puede prohibir afiliarse a organizaciones que representen a otros trabajadores, a condición de que tengan derecho a crear sus propias organizaciones para defender sus intereses.
- Todos los trabajadores de los servicios públicos, a excepción de aquéllos que participan en la administración del Estado, deberían disfrutar del derecho a negociar colectivamente y suscribir convenios colectivos. En el Convenio núm. 98 se define la relación entre la negociación colectiva y la celebración de convenios colectivos que regulen las condiciones de empleo. En este instrumento también se dispone que «la legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.»

Recuadro 1. Resumen de los principios de la OIT sobre el derecho de negociación colectiva

Las normas y los principios que se originan en los convenios, recomendaciones y otros instrumentos de la OIT relativos al derecho de negociación colectiva, así como los principios enunciados por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración basándose en estos instrumentos, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. El derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental que los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad, actuando de buena fe (Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, y su Seguimiento).
2. La negociación colectiva es un derecho que ejercen los empleadores y sus organizaciones, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por la otra (sindicatos, federaciones y confederaciones de primer nivel). Cuando estas últimas organizaciones no existan, y sólo entonces, los representantes de los trabajadores podrán celebrar convenios colectivos.
3. El derecho de negociación colectiva debería ser reconocido por todos los sectores, tanto privados como públicos; sólo podrá excluirse de su ejercicio a las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios públicos que participan en la administración del Estado (Convenio núm. 98).
4. Cuando un Estado ratifica el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el derecho de negociación colectiva también se extiende al ámbito de la administración pública, para la cual podrán fijarse modalidades particulares de aplicación conforme con las disposiciones del Convenio. El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), prevé el nivel mínimo de protección internacional con respecto a la negociación colectiva, ya que admite, en el contexto de la administración pública, la posibilidad de elegir entre la negociación colectiva y otros métodos para determinar las condiciones de empleo.
5. La finalidad de la negociación colectiva es la regulación de las condiciones de empleo, en un sentido amplio, y de las relaciones entre las partes.
6. Los convenios colectivos deberían ser vinculantes. Siempre debe ser posible fijar condiciones de empleo más favorables que las que determine la legislación. No debería darse preferencia a los contratos individuales en detrimento de los convenios colectivos, salvo cuando en dichos contratos individuales se prevean disposiciones más favorables.
7. Para ser eficaz, el ejercicio del derecho de negociación colectiva supone que las organizaciones de los trabajadores sean independientes y no queden «bajo el control de los empleadores o de las organizaciones de empleadores», y que el proceso de negociación colectiva pueda desarrollarse sin injerencia de las autoridades.

8. Todo sindicato que represente a la mayoría de los trabajadores de una unidad de negociación, o a un alto porcentaje de los mismos, puede disfrutar de derechos de negociación preferenciales o exclusivos. Sin embargo, en los casos en que ningún sindicato cumpla esos requisitos, o que no se reconozcan derechos exclusivos, toda organización de trabajadores debería poder celebrar convenios colectivos en representación de sus propios miembros.
9. El principio de la buena fe en el marco de la negociación colectiva implica que se debe reconocer a las organizaciones representativas, poner todo el empeño en lograr acuerdos, entablar negociaciones sinceras y constructivas, evitar los retrasos injustificados y velar por el respeto recíproco de los compromisos asumidos.
10. La negociación colectiva es en esencia un acto voluntario; hay que permitir que las negociaciones tengan lugar en cualquier nivel.
11. La imposición del arbitraje obligatorio en los casos en que las partes no logran llegar a un acuerdo es, en términos generales, contraria al principio de la voluntariedad de la negociación colectiva y sólo se admitirá: 1) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, en aquéllos cuya interrupción pone en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o de parte de la población); 2) con respecto a los funcionarios públicos que participan en la administración del Estado; 3) cuando, tras la celebración de negociaciones prolongadas e infructuosas, es evidente que para superar el estancamiento de las conversaciones hace falta una iniciativa de las autoridades, y 4) en caso de grave crisis nacional. Siempre es preferible que el arbitraje sea aceptado por ambas partes.
12. Las intervenciones de las autoridades legislativas o administrativas que redundan en la anulación o la modificación del contenido de convenios colectivos libremente celebrados, y en particular de las cláusulas salariales, son contrarias al principio de la negociación colectiva voluntaria. Las restricciones sobre el contenido de convenios colectivos futuros, en particular con respecto de los salarios, que sean impuestas por las autoridades en el marco de las políticas de estabilización económica o de ajuste estructural adoptadas por motivos importantes de política social y económica, son admisibles únicamente en la medida en que se adopten al cabo de consultas con las organizaciones de trabajadores y empleadores y cumplan las condiciones siguientes: que tales restricciones tengan carácter excepcional y su alcance sea el estrictamente necesario; que su duración no rebase un período razonable, y que vayan acompañadas de las garantías adecuadas para proteger eficazmente el nivel de vida de los trabajadores interesados, y en especial de los que vayan a resultar más afectados.

Fuente: Bernard Gernigon, Alberto Otero y Horacio Guido (2000), páginas 75-77.

El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ha confirmado que: «se debe establecer una distinción entre, por una parte, los funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, participan directamente en la administración del Estado (es decir, los funcionarios públicos empleados en ministerios gubernamentales y otros organismos comparables), así como los funcionarios que ejercen funciones de apoyo a estas actividades, y, por otra parte, las personas empleadas por entidades públicas o por instituciones públicas de carácter autónomo.» Sólo la primera categoría puede quedar excluida del ámbito de aplicación del Convenio núm. 98. En su artículo 5, párrafo 1, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), dispone que «las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.» Es decir, el proceso de negociación colectiva debe desarrollarse sin injerencia alguna de las autoridades.

Los instrumentos de la OIT (Convenios núms. 98, 151 y 154, y Recomendación núm. 91) se centran en el contenido de la negociación colectiva por lo que se refiere a las «condiciones de trabajo y empleo», así como en la regulación de las «relaciones entre los empleadores y los trabajadores y entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores». A pesar de la gran variedad de temas que pueden negociarse y de su amplio contenido, no son normas absolutas y por ende deben relacionarse claramente con las condiciones de trabajo y de empleo o, en otras palabras, con «materias que están primordial o esencialmente relacionadas con las condiciones de empleo» (Trebilcock y otros, 1994, párrafo 265).

Derecho de información: La Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), indica en su párrafo 7 que:

«(1) En caso necesario, deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que las partes dispongan de las informacio-

nes necesarias para poder negociar con conocimiento de causa.

(2) Con este objeto:

- (a) a petición de las organizaciones de trabajadores, los empleadores –públicos y privados– deberían proporcionar las informaciones acerca de la situación económica y social de la unidad de negociación y de la empresa en su conjunto que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa; si la divulgación de ciertas de esas informaciones pudiese perjudicar a la empresa, su comunicación debería estar sujeta al compromiso de mantener su carácter confidencial en la medida en que esto sea necesario; las informaciones que puedan proporcionarse deberían ser determinadas por acuerdo entre las partes en la negociación colectiva;
- (b) las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida en que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales».

Las autoridades competentes y responsables en materia de diálogo social deberían examinar, comprender y prevenir todas las categorías de infracciones analizadas en los informes del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. El marco normativo e institucional para el diálogo social en los servicios públicos depende de la actitud del Estado y de las relaciones entre la administración pública y sus funcionarios.

1.10. Crear condiciones propicias a un diálogo social eficaz⁴

Entre los obstáculos institucionales a un diálogo social eficaz en la reforma de los servicios públicos se incluyen: la falta de reconocimiento

⁴ Adaptado del sitio Web de la OIT dedicado al Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación Laboral y Administración del Trabajo, en la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/index.htm>

de la libertad de asociación y la libertad sindical, cuyo ejercicio es necesario para la representación de los funcionarios en sus negociaciones con el Estado; la falta de normas para llevar adelante la negociación colectiva, o la insuficiencia de tales normas, y la intransigencia improcedente de parte de los interlocutores sociales.

Por consiguiente, para facilitar el diálogo social en los servicios públicos hacen falta:

- organizaciones de empleadores y de trabajadores vigorosas, independientes y con capacidad técnica para entablar un diálogo social fructífero;
- el respeto de los derechos fundamentales de la libertad de asociación y libertad sindical y la negociación colectiva;
- normativas que rijan la actuación de las personas u organismos habilitados para negociar en nombre de la autoridad pública;
- mecanismos para compartir toda la información pertinente;
- la voluntad y el compromiso políticos de todas las partes de impulsar el diálogo social;
- un apoyo institucional efectivo;
- un trato equitativo para los operadores privados y públicos, y
- una definición clara de los procedimientos y medios disponibles para la resolución de conflictos.

1.11. Integrar las cuestiones de género en todas las dimensiones del diálogo social

Las trabajadoras de los servicios públicos deberían tener una representación proporcional en los distintos foros de diálogo social, en todos sus niveles. En Noruega, por ejemplo, se ha previsto un contingente mínimo obligatorio de 40 por ciento de representación para las mujeres o los hombres en los equipos de gestión, las delegaciones, los grupos de proyecto, etc. (Olson, 2003). Toda situación en que no se alcance esta

representación mínima debe ser señalada y explicada. Las trabajadoras reciben un trato prioritario en los programas de perfeccionamiento para la gestión. En particular, se las alienta a postular a cargos en los niveles jerárquicos o campos profesionales en que las mujeres están insuficientemente representadas. Cada año, los empleadores deben presentar estadísticas que demuestren los progresos registrados hacia la igualdad de oportunidades. Las cuestiones de género deberían formar parte integrante de las prioridades en materia de diálogo social. Las mujeres deberían tener una participación concreta en las instituciones que impulsan el diálogo social y hacer oír su voz en ellas. El diálogo social debe traducirse en políticas y programas que aseguren la equidad de género en todos los niveles de las organizaciones.

La integración de consideraciones de género debería comprender, entre otras cosas, políticas y programas que aborden:

- los objetivos de «trabajo decente» para las mujeres;
- los factores aptos a mejorar el acceso de las mujeres a la educación y el empleo, así como su remuneración, capacitación y progresión profesional;
- la oferta de oportunidades equitativas y destacadas para el empleo de las mujeres en puestos de alta gestión o dirección, en todos los niveles, así como en instancias decisorias;
- la cuestión del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, y
- las preocupaciones y necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares.

1.12. Diálogo social en la reforma de los servicios públicos: cómo comenzar y cómo sustentar este proceso

La instauración de un diálogo social eficaz en los servicios públicos exige contar con el firme compromiso de las autoridades, expresado en declaraciones políticas claras que traduzcan su

intención de entablar un diálogo social, de apoyarlo activamente y de promoverlo entre los interlocutores sociales y los ciudadanos como un medio de asegurar la calidad de los servicios públicos. Con tal fin, se debería establecer un **marco jurídico** propicio al diálogo social, basado en las normas internacionales del trabajo pertinentes analizadas en la parte I de este documento. En dicho marco jurídico se deberían definir, entre otras cosas, las facultades, funciones y responsabilidades de los jefes de los ministerios/departamentos/agencias responsables de la gestión y prestación de los servicios públicos, y de los líderes de los sindicatos/asociaciones de los servicios públicos. También se deberían definir los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos, así como los códigos de conducta/disciplina que éstos deberán aplicar, en todos los niveles, para asegurar una buena gobernanza en los servicios públicos.

La existencia de un mecanismo institucional de diálogo social no es una garantía automática de su buen funcionamiento⁵. Dicho esto, la creación de estructuras o instituciones permanentes para canalizar el diálogo social en los servicios públicos⁶, como, por ejemplo, los **comités consultivos tripartitos de ámbito nacional**, puede facilitar el funcionamiento y la sostenibilidad del diálogo social. La forma que estos mecanismos consultivos deberían revestir es una cuestión que incumbe a cada país. En todo caso, deberían servir para facilitar un diálogo social integrador en el que todas las partes interesadas en los servicios públicos y sus reformas puedan exponer formalmente sus puntos de vista (véanse los ejemplos de diálogo social presentados en la parte 2). En función de su tamaño, diversidad y complejidad, cada país puede optar por dotarse de mecanismos consultivos no sólo a nivel central/nacional, sino también a nivel estatal/provincial, e incluso en sectores fundamentales de la economía donde el servicio

público cumple un papel considerable. Estos mecanismos pueden apoyarse con la organización de comités/conferencias y la actividad de consejos de asesoramiento.

A las instituciones autónomas de diálogo social y a las que dan asesoramiento en la materia les incumbe un papel importante en la formulación de políticas, la preparación de proyectos de ley y, de forma auxiliar, en la introducción de criterios de mayor productividad, modernización, flexibilidad y profesionalismo en los servicios públicos. Cada vez que estas instituciones hagan recomendaciones basadas en el consenso, el Estado debería esforzarse por aplicarlas o, si no puede aceptarlas, explicar los motivos de su rechazo y adoptar las medidas de seguimiento necesarias. Debería disponerse de normas bien asentadas sobre la preparación y discusión de los temarios, así como sobre la toma de decisiones, el registro de las actas pertinentes, el seguimiento y el control. En esa perspectiva, se recomienda la adopción del procedimiento de doble discusión aplicado por la OIT (véase la parte 2). Los debates deberían basarse en proyectos de recomendaciones, y las decisiones deberían obtenerse por acuerdo unánime o por votación.

Además, la creación de una **secretaría independiente para el diálogo social** es esencial para su sostenibilidad. Puesto que todos los interlocutores sociales importantes deberían opinar y participar en la administración de la secretaría, ésta debería ubicarse, en lo posible, fuera de los locales de los ministerios/agencias gubernamentales; todas las partes interesadas deberían contribuir a financiar sus costos de explotación, sin perjuicio de que, en algunos países, el Estado podría verse obligado a asumir la totalidad de los costos para compensar la incapacidad financiera de algunos de los copartícipes.

⁵ Junko Ishikawa (2003).

⁶ Para conocer un estudio comparativo sustancial de la legislación sobre servicios públicos, véase Jane Hodges Aeberhard (2001); en lo que atañe a la práctica de los gobiernos en materia de diálogo social en los servicios públicos, véase José Luis Daza Pérez (2002).

2.1. Introducción

En todo el mundo abundan los casos de diálogo social provechoso. No obstante, también hay fracasos, ya sea porque el proceso simplemente no ha llegado a iniciarse, o porque se ha estancado o no ha logrado arraigarse en la cultura nacional de resolución de divergencias, en este caso en lo que atañe a las políticas relativas a los servicios públicos. A veces es más rentable aprender de los fracasos que tratar de emular los éxitos. También es cierto que los factores que contribuyeron a lograr buenos resultados en otros tiempos no son forzosamente garantía de éxito en el futuro. Esta *Guía Práctica* presenta varios estudios de caso que ponen de relieve la importante contribución que un diálogo social fructífero puede aportar a la mejora de los servicios públicos y de la situación de las distintas partes interesadas. Sobre la base de experiencias exitosas y también de iniciativas fallidas, se ha elaborado una lista de verificación de los factores que se han de tener en cuenta para sortear los muchos escollos que surgen en el proceso del diálogo social.

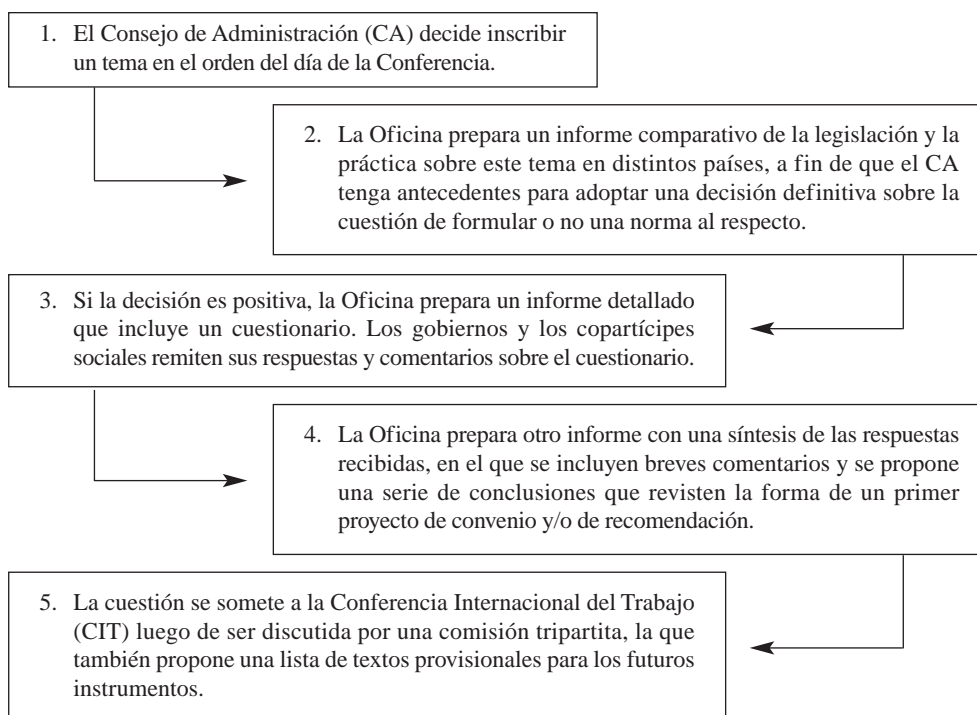
Cuando se preparen las herramientas y los métodos más aptos para promover el diálogo social en un país dado, habrá que tomar en consideración el contexto histórico, cultural, económico y social. Se debería adoptar un enfoque flexible, que tenga

presente la capacidad de los actores sociales en ese momento y las dificultades prácticas a que éstos se ven confrontados, pero que se oriente al mismo tiempo a ayudar a las partes interesadas a superar esas dificultades y a potenciar su capacidad y sus competencias profesionales institucionales, por medio de unos marcos jurídicos apropiados, de un intercambio de información abierto y transparente y de un clima de confianza recíproca. Este tipo de enfoque debería allanar el camino al establecimiento de un diálogo social útil y productivo, que tal vez redunde en resultados positivos para todos los sectores interesados en la reforma de los servicios públicos.

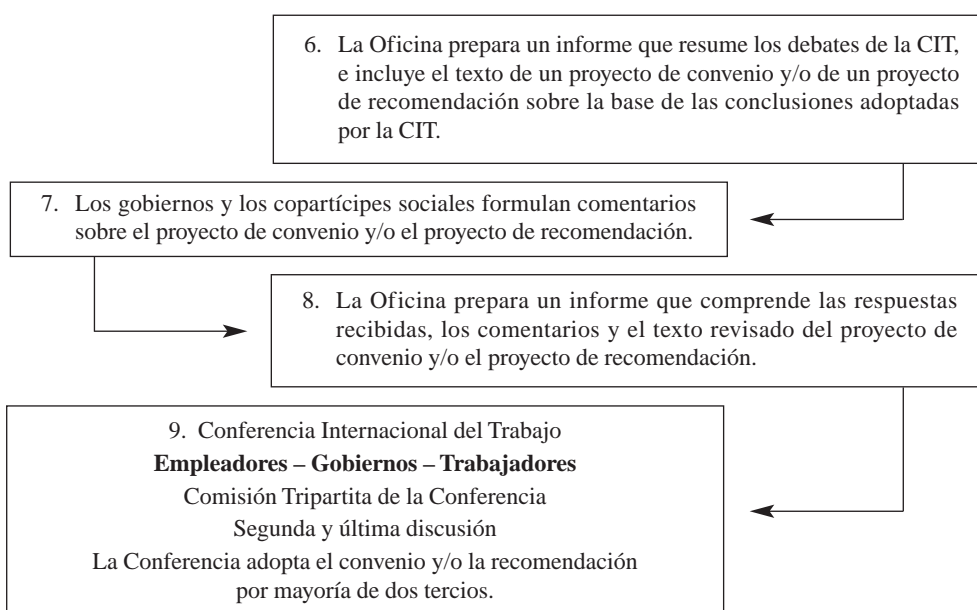
Para llevar adelante el diálogo social a nivel nacional, en Noruega se ha adoptado el tradicional procedimiento de doble discusión de la OIT (véase la figura 3). En Europa Septentrional en general, y en Escandinavia en particular, el diálogo social ha arrojado muy buenos resultados. Peter Auer (2001) realizó un documentado análisis de las experiencias de Austria, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos en la reactivación del empleo al calor del diálogo social. Por otra parte, Trebilcock (1994) estudió pormenorizadamente la experiencia de varios países en el campo del ajuste estructural promovido en un contexto de diálogo social.

Figura 3.
Adopción de los convenios – Procedimiento de doble discusión

Etapa I: Definición del problema



Etapa II: Discusión y adopción



En fecha más reciente, el Sector de Diálogo Social de la OIT ha encargado varios estudios. Entre estos, merece una mención especial el que trata de la experiencia de Sudáfrica en la ampliación de la base social para el diálogo impulsada por el Consejo Nacional sobre Desarrollo Económico y Cuestiones Laborales (NEDLAC), por cuanto en varios países el diálogo social se está desarrollando en un contexto de marcado retroceso del sector organizado. Por cierto, algunos de los casos analizados no se refieren exclusivamente al diálogo social en los servicios públicos, sino que examinan otros procesos de diálogo tripartito y multilateral de los que se pueden deducir orientaciones aplicables en los ámbitos social y laboral. Aunque los servicios públicos constituyen una parte importante del sector servicios en la mayoría de los países en desarrollo, el diálogo social en dichos servicios no suele estar eficazmente integrado en los procesos de diálogo social de la sociedad en general. Los siguientes son algunos ejemplos de mejores prácticas en los servicios públicos de algunos países.

2.2. Una selección de mejores prácticas de diálogo social

2.2.1. Irlanda⁷

La experiencia de Irlanda reviste un interés particular, en el sentido de que se ha servido del diálogo social para elaborar y poner en práctica políticas sociales y económicas que la han convertido en uno de los países más prósperos de Europa. Los sindicatos irlandeses se han preocupado no sólo de las cuestiones económicas y el nivel de vida de los trabajadores, sino también de cuestiones sociales como el desempleo, el salario social, la salud y la enseñanza, y han defendido los intereses de algunas de las categorías que tradicionalmente se han considerado económica y socialmente desfavorecidas: las mujeres, los discapacitados y los ancianos.

En 1993, a raíz de las presiones ejercidas por los sindicatos y por los distintos grupos sociales que se encasillan en los denominados «sector volunta-

rio y sector comunitario», el Gobierno instituyó el Foro Social y Económico Nacional (NESF), con el cometido de estudiar distintos aspectos de la política social, la exclusión y el desempleo. Como se indica en el recuadro 2, además de un presidente y un vicepresidente (personalidades independientes), integran el NESF miembros que representan a cuatro grupos: 1) los parlamentarios (*Oireachtas*); 2) los empleadores, los sindicatos y las asociaciones agrarias; 3) el sector comunitario y el sector voluntario, y 4) el Gobierno y los independientes.

Todos los interlocutores participan, en un pie de igualdad, en las negociaciones directas durante el proceso preparatorio y consultivo que desemboca en la adopción de acuerdos nacionales sobre cuestiones sociales, como las políticas sobre salud, educación, inversiones en infraestructura y el marco macroeconómico general. Los asuntos salariales y otras cuestiones relativas al lugar de trabajo se negocian bilateralmente entre los empleadores y los representantes de los trabajadores interesados, sin participación alguna de la comunidad o del sector voluntario. El Gobierno interviene en negociaciones directas como empleador en el sector público.

El proceso de consultas y negociación del NESF puede describirse como la búsqueda de un mayor consenso basado en las concesiones que se conciertan entre los grupos de interés y al interior de los mismos. Los principios básicos que facilitan los acuerdos entre los grupos de interés son: 1) la aceptación de su interdependencia; 2) el respeto por las distintas perspectivas expuestas en la mesa de negociaciones del NESF, y 3) un alto nivel de confianza entre las partes. Estos principios son esenciales para que todos los interlocutores sociales puedan participar en el poder y ejercer su influencia. Algunos sindicalistas quizás se pregunten si compartir la mesa de negociaciones con las organizaciones de la sociedad civil no entrañará una pérdida del poder y la influencia de los sindicatos. En realidad, la experiencia irlandesa ha demostrado lo contrario, ya que la inclusión de las cuestiones relativas a las políticas sociales y

⁷ Patricia O'Donovan (2000).

macroeconómicas en la base social del diálogo ha reforzado el poder y la influencia de los sindicatos.

El diálogo social contribuyó en una medida considerable a sacar al país de la grave crisis económica de mediados de los ochenta y a transformarlo en uno de los más prósperos de Europa.

Dicho diálogo se apoyó en una comprensión compartida de los mecanismos y relaciones en la economía, en la adhesión de todos los partidos políticos al modelo de coparticipación social –lo que garantiza la continuidad del proceso– y en una visión estratégica común de los problemas que afronta el país.

Recuadro 2. Miembros del Foro Social y Económico Nacional de Irlanda

Presidente

Vicepresidente (personalidades independientes)

1. **Oireachtas (Parlamento)**

- Miembros del partido principal (7)
- Miembros de otros partidos (8)

2. **Empleadores, sindicatos y asociaciones agrarias**

- Confederación de Empresarios y Empleadores de Irlanda (2)
- Asociación de Pequeñas Empresas (1)
- Federación de la Industria de la Construcción (1)
- Cámaras de Comercio/Sector Turístico/Asociación de Exportadores (1)
- Congreso de Sindicatos de Irlanda (5)
- Asociación de Agricultores de Irlanda (1)
- Asociación de Proveedores de Productos Lácteos de Irlanda (1)
- Sociedad de Organizaciones Cooperativas de Irlanda (1)
- *Macra Na Feirme* (1)
- Asociación de Mujeres Rurales de Irlanda (1)

3. **Sectores comunitario y voluntario**

- Organizaciones femeninas (2)
- Desempleados (2)
- Personas desfavorecidas (4)
- Jóvenes (2)
- Ancianos (1)
- Discapacitados (1)
- Otros (3)

4. **Gobierno e independientes**

- Gobierno central
 - Ministerio de Hacienda (1)
 - Ministerio de Asuntos Empresariales, Comercio y Empleo (1)
 - Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares (1)
 - Ministerio de Asuntos Comunitarios, Rurales y de Gaeltacht (1)
- Gobierno local
 - Consejo General de Consejos de Condado (3)
 - Asociación de Autoridades Municipales (1)
 - Asociación de Administradores de Ciudades y Condados (1)
- Independientes (5)

Fuente: www.nesf.ie/forum.htm

Las cifras entre paréntesis indican el número de personas que representan a cada organización o grupo.

2.2.2. Noruega⁸

En esta sección se examina el proceso de reestructuración del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), fundado en 1968 como agencia auxiliar del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Ministerio tiene la responsabilidad de formular las políticas y estrategias de asistencia y cooperación con otros países. El NORAD tiene por cometido facilitar y coordinar los aspectos prácticos de la cooperación para el desarrollo, en el marco de un diálogo con interlocutores en los países en desarrollo, y administrar fondos y respaldar programas con arreglo a las directrices del Ministerio.

La reestructuración del NORAD constituye un ejemplo interesante de práctica óptima para el diálogo social en el marco de la reforma del sector público. Tres factores tuvieron una influencia determinante en la decisión de reorganizar este sector. En primer lugar, los nuevos parámetros operativos hicieron necesaria la adopción de una metodología más holística, lo que a su vez requirió una mayor coordinación interna a nivel nacional y regional del propio NORAD; en segundo lugar, uno de los departamentos del NORAD no estaba dando los resultados esperados, y, en tercer lugar, el proceso de toma de decisiones del NORAD era excesivamente burocrático y lento. A pesar de que las reformas de la administración pública habían figurado entre las prioridades políticas durante un decenio, la reforma del NORAD no estuvo directamente vinculada con esas prioridades.

En un principio, reinaba el desacuerdo respecto de la necesidad del cambio, pero, con el tiempo,

tras la obtención de garantías en cuanto a la protección del empleo y la celebración de numerosas consultas con los sindicatos y las personas afectadas por los cambios, muchas de las cuestiones sustantivas que interesaban a los funcionarios públicos se resolvieron amistosamente. Aun cuando todavía quedan algunas cuestiones pendientes, la reestructuración del NORAD es un buen ejemplo de los dividendos democráticos que arroja el diálogo social impulsado para facilitar las transformaciones e introducir criterios de rendimiento en el servicio público.

En Noruega, el diálogo social en el lugar de trabajo reposa sobre dos pilares. El primero es la representación indirecta, es decir, la llamada codeterminación (la participación en la toma de decisiones), y la representación de los trabajadores por medio de sus organizaciones y sindicatos. El derecho a la codeterminación en el sector estatal se asienta en convenios colectivos y en diversos textos legales, como la ley sobre conflictos en la Administración Pública, la ley sobre los funcionarios de la Administración Pública y la ley sobre protección de los trabajadores y del ambiente de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, se considera que la carta fundacional del diálogo social en Noruega es el documento titulado Acuerdo Básico, el cual define los cimientos y el marco para el diálogo social en los lugares de trabajo. En este contexto, el diálogo social abarca el derecho de las partes a informarse y a hacer oír su voz, el derecho a la codeterminación y el derecho a negociar. Estos dos últimos derechos restringen las prerrogativas de los directivos, pero sólo con respecto a un número limitado de cuestiones (véase el recuadro 3).

⁸ Torunn Olson (2003).

Recuadro 3. El NORAD – Mejores prácticas en materia de diálogo social

Parte 1. Codeterminación

Capítulo 1. Finalidad y alcance

Sección 1. Finalidad general y metas

1. El gobierno y las confederaciones de sindicatos de trabajadores estatales se han adherido a este Acuerdo Básico con el fin de crear la mejor plataforma posible para la cooperación entre las partes, en todos los niveles. El derecho de los trabajadores a la codeterminación se fundamenta en el Acuerdo, así como en las disposiciones de la ley sobre conflictos en la Administración Pública, la ley sobre la Administración Pública y la ley sobre el ambiente de trabajo. Este derecho habilita a los trabajadores para ejercer una influencia real en la organización de su entorno laboral y en el diseño de los métodos de trabajo. La codeterminación ayudará a disponer de servicios flexibles y adaptados a las necesidades de los usuarios, de un ambiente de trabajo adecuado, de una buena gestión, de mejores rendimientos y de una relación satisfactoria con el público.
2. Las partes concuerdan en que el Estado se ve confrontado a nuevas exigencias, las cuales entrañan, entre otras cosas, cambios en los métodos de trabajo, las funciones, la organización y el marco normativo. El Acuerdo es un instrumento para adaptar y modernizar el sector estatal, incrementando su eficiencia.
3. El Acuerdo de Intención sobre una Vida Laboral más Integradora exige que las partes en el mismo cooperen de forma vinculante con miras a reducir la duración de las licencias de enfermedad y la cuantía del desembolso por concepto de pensiones de invalidez, elevar la edad efectiva de la jubilación y contribuir a la adopción de políticas de personal más integradoras y estimulantes.
4. La realización de los objetivos del Acuerdo Básico dependerá de que los trabajadores y empleadores colaboren en un pie de igualdad. Las partes deben interactuar animadas por la voluntad de encontrar soluciones a los problemas. Para ello, sus representantes tienen las credenciales, calificaciones y actitudes necesarias.
5. La mejor forma de ejercer el derecho a la codeterminación es por medio de los representantes sindicales electos. Se trata de que los trabajadores intervengan tan pronto como sea posible en el proceso de planificación y toma de decisiones. Los trabajadores deberían ejercer una influencia directa en la organización del trabajo y en las modalidades de realización de las tareas en sus unidades respectivas. A reserva de los acuerdos que se adopten, se pueden llevar a cabo actividades piloto con el fin de diseñar formas de organización y métodos de trabajo que permitan llevar a la práctica los principios de codeterminación.
6. El ejercicio de las funciones oficiales de los representantes sindicales electos es una parte integrante de la democratización del medio laboral en los servicios estatales. Estas funciones oficiales relacionadas con la actividad sindical merecerán la misma consideración que las tareas propias del servicio normal. El ejercicio de un cargo sindical pone de manifiesto competencias cuya importancia será reconocida en las futuras funciones profesionales y la carrera de los interesados.

7. Los directivos de todos los niveles aplicarán métodos de gestión que permitan que los representantes sindicales electos puedan participar en el proceso de toma de decisiones relativas a todos los asuntos de interés para la situación laboral de los trabajadores. Al mismo tiempo, se prevé que los trabajadores de la entidad de que se trate formulen propuestas para la adopción de medidas en los distintos ámbitos de trabajo de la misma, encaminadas a lograr los mejores resultados y el mejor servicio posibles para beneficio del público.
8. Las partes convienen en que los empleadores deberán ofrecer a los representantes sindicales las mejores condiciones de trabajo posibles para el ejercicio de sus funciones oficiales. Las partes también convienen en que los representantes sindicales electos tienen la obligación de velar por que su actuación no obstaculice de modo alguno el flujo de trabajo y la eficacia de las entidades.
9. Los derechos previstos en el Acuerdo deben ejercerse de forma tal que no redunden en detrimento alguno para la democracia política. Consecuentemente, los servicios estatales deberán dar riguroso cumplimiento a las decisiones de las autoridades políticas, velando por que, al mismo tiempo, los trabajadores puedan beneficiarse de una codeterminación efectiva en lo que atañe a las cuestiones administrativas internas relacionadas con la situación laboral.
10. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel cada vez más importante en las actividades de las entidades de servicio público. Las partes se empeñarán activamente en asegurar que las TIC contribuyan a mejorar los servicios ofrecidos al público, y en particular su calidad, y sirvan para simplificarlos y aumentar su eficiencia. Es importante que al evaluar las TIC se aplique un enfoque holístico, que abarque el análisis de sus factores técnicos, organizativos, económicos, medioambientales y sociales.
11. El Acuerdo sentará las bases para la adopción de políticas de personal en la administración pública, sobre todos los ámbitos comprendidos en el Acuerdo, en conformidad con la legislación y las reglamentaciones pertinentes y otras disposiciones.
12. Tanto colectivamente como por separado, las partes deberán ofrecer una supervisión y una formación continuas a los directivos y los representantes sindicales, con el fin de lograr un entendimiento común de los propósitos que persigue el Acuerdo Básico. Los empleadores deberán velar por que cada año y en cada entidad se compartan y debatan las experiencias adquiridas en relación con el contenido del Acuerdo Básico y los ajustes acordados. A estas discusiones asistirán ambas partes, y los empleadores se harán representar por directivos del más alto nivel. Se recomienda levantar actas de estas reuniones anuales.

Fuente: Torunn Olson (2003).

El segundo pilar es la representación directa, es decir, la gestión participativa. Esta participación directa se basa en la intervención de los trabajadores en la toma de decisiones sobre la forma de conducir la entidad y sobre las pautas que los trabajadores deben seguir para desempeñar sus tareas. El derecho a participar directamente también está reglamentado por ley (por ejemplo, la ley sobre protección de los trabajadores y del ambiente de trabajo, de 1977) y por el Acuerdo Básico. En sus orígenes, la participación directa fue considerada a la vez como un medio y un fin en sí misma.

El éxito del diálogo social depende no sólo de la existencia de estructuras oficiales, como los acuerdos, las reuniones y las negociaciones, sino también de que entre las partes haya un mínimo de confianza. Para que los nuevos métodos de trabajo introducidos sean fructíferos, todo el personal, tanto subordinados como superiores jerárquicos, debe estar dispuesto a poner en común sus ideas. Ahora bien, la «relación de confianza» necesaria para impulsar el diálogo social puede inhibirse si las partes son reacias a aceptar las críticas. Por ejemplo, se ha informado de que «los trabajadores del NORAD temen que sus carreras resulten perjudicadas si manifiestan discrepancias y de que, por ende, se abstienen de formular críticas constructivas y de participar en el intercambio de opiniones inherente al diálogo social.» La creación de un clima de confianza es quizás el reto máximo para el NORAD.

La consolidación de las reformas en toda una organización es un proceso que requiere un cierto tiempo. Sea como fuere, los esfuerzos desplegados por todos han contribuido a infundir un «espíritu de equipo», es decir, el sentimiento de haber realizado algo colectivamente. Ello ha incrementado el sentido de unidad del Organismo y, en consecuencia, el sentimiento común de estar avanzando hacia una meta compartida, lo que tiene un valor incalculable.

2.2.3. Sudáfrica⁹

En Sudáfrica, los orígenes del diálogo social están estrechamente ligados a la lucha por la

democracia y, concretamente, el diálogo social fue uno de los cimientos esenciales para la instauración de la democracia. Desde mediados del decenio de 1980, se observó una intensificación sostenida del diálogo entre los actores de los ámbitos económico y social sudafricanos, en el marco del combate por la democracia política, social y económica. A menudo, la lucha contra el *apartheid* fue un terreno de coincidencia entre los intereses de los trabajadores y los de la comunidad. La concertación entre el Estado, el movimiento laboral, el sector empresarial y otros actores sociales cobró forma pública en los primeros años del decenio de 1990. Fue así como, en 1994, se promulgó la ley de creación del Consejo Nacional sobre Desarrollo Económico y Cuestiones Laborales (NEDLAC), en calidad de organización federativa para el diálogo social en Sudáfrica.

En virtud de la citada ley, el NEDLAC tiene por cometido: 1) promover las metas en materia de crecimiento económico, de participación en la toma de decisiones sobre asuntos económicos y de equidad social; 2) buscar consensos y celebrar acuerdos sobre política social y económica; 3) examinar todas las leyes laborales que tengan relación con las políticas del mercado de trabajo, antes de que se presenten al Parlamento; 4) examinar todos los cambios significativos que se propongan con respecto a las políticas sociales y económicas antes de que se lleven a la práctica o se presenten al Parlamento, y 5) alentar y promover la formulación de políticas coordinadas sobre materias sociales y económicas.

El NEDLAC está compuesto de un Consejo Ejecutivo, un Comité de Gestión y cuatro cámaras: Cámara de Desarrollo, Cámara de Comercio e Industria, Cámara de Hacienda Pública y Política Monetaria y Cámara del Mercado Laboral (véase la figura 4). El Consejo Ejecutivo y el Comité de Gestión definen el rumbo de la organización, al tiempo que sancionan el trabajo de sus miembros, que representan a los distintos mandantes. El programa de actividades del NEDLAC se prepara en las cámaras encargadas

⁹ Karl Gostner (2000).

de cuestiones específicas. La función principal de la Secretaría es facilitar el diálogo social y entregar a los interlocutores sociales la información que les permita participar activamente en foros nacionales, regionales e internacionales dedicados a diversos temas.

El Gobierno, los trabajadores y las empresas están representados en todas las estructuras del NEDLAC; por su parte, las organizaciones comunitarias están representadas en la Cámara de Desarrollo, el Comité de Gestión y el Consejo Ejecutivo, y pueden participar ocasionalmente en las actividades de las demás cámaras. La contribución de distintas agrupaciones de la sociedad civil al diálogo económico y social del NEDLAC tiene lugar en una estructura similar a la del NESF de Irlanda. Desde 1995, el NEDLAC ha negociado muchos textos legislativos, suscrito códigos de buenas prácticas sobre numerosas materias, recomendado la ratificación de muchos convenios internacionales del trabajo y publicado varios informes sobre las condiciones socioeconómicas y el rendimiento industrial.

El proceso de la Cumbre Presidencial sobre el Empleo se inició en 1997. Confluyeron en dicho proceso los intereses de las empresas, los trabajadores, la comunidad y el Gobierno, en torno a temas que iban desde los programas de obras públicas hasta la ejecución de programas piloto destinados a estudiar nuevas formas de desarrollo de la vivienda. En enero de 2001, tras la celebración de la Cumbre sobre el Empleo en los Servicios Públicos, se suscribió el Acuerdo Marco, que cristalizó la voluntad de las partes de acometer «la doble tarea de transformar el servicio público a fin de mejorar el alcance, la profundidad, la eficiencia y la calidad de la prestación de servicios sociales, y de mejorar al mismo tiempo las condiciones de servicio, así como la calidad y la viabilidad de los empleos en el servicio público»¹⁰.

Años antes, en 1995, se había establecido el Consejo Coordinador de las Negociaciones en el Servicio Público (PSCBC), con arreglo a lo

dispuesto en los artículos 35 y 36 de la ley sobre relaciones laborales, núm. 66. Los estatutos del Consejo se registraron en 1997. Entre otras responsabilidades, el PSCBC debía ocuparse de: 1) fortalecer la paz laboral en el servicio público; 2) promover una relación armoniosa entre el Estado, como empleador, y sus trabajadores; 3) entablar, con arreglo a la ley referida y a la Constitución, negociaciones colectivas orientadas a lograr acuerdos sobre asuntos de interés mutuo para el empleador y los trabajadores representados por los sindicatos miembros del Consejo; 4) poner en pie mecanismos para la resolución de los litigios entre el empleador y los sindicatos, en el marco del ámbito de competencia del Consejo, en que el empleador tiene la autoridad necesaria para resolver tales litigios; 5) suscribir, supervisar y ejecutar convenios colectivos; 6) dar cumplimiento a sus obligaciones y funciones en virtud de la ley referida y de la Constitución, y 7) examinar y ocuparse de otras cuestiones que puedan afectar los intereses de los miembros del Consejo¹¹.

El Acuerdo Marco alcanzado por los miembros del PSCBC en la Cumbre sobre el Empleo en los Servicios Públicos abarca una gran diversidad de cuestiones, entre las que figuran las siguientes: la transformación del servicio público; los principios en que se sustenta el proceso de transformación y reestructuración, y la mejora de la participación en los procesos presupuestarios, así como en los procedimientos y procesos que regulan el proceso de transformación y reestructuración en todos los niveles del PSCBC. Uno de los puntos acordados fue que «aun cuando la estructura básica del servicio público queda determinada por las políticas nacionales, las opciones elegidas en materia de tecnologías, organización del trabajo y competencias profesionales también influyen en el tamaño de los sectores/departamentos. Por consiguiente, al elegir estas opciones se debería actuar con suma cautela y prudencia, a fin de minimizar sus repercusiones negativas para los trabajadores, sus familias y la comunidad en general»¹².

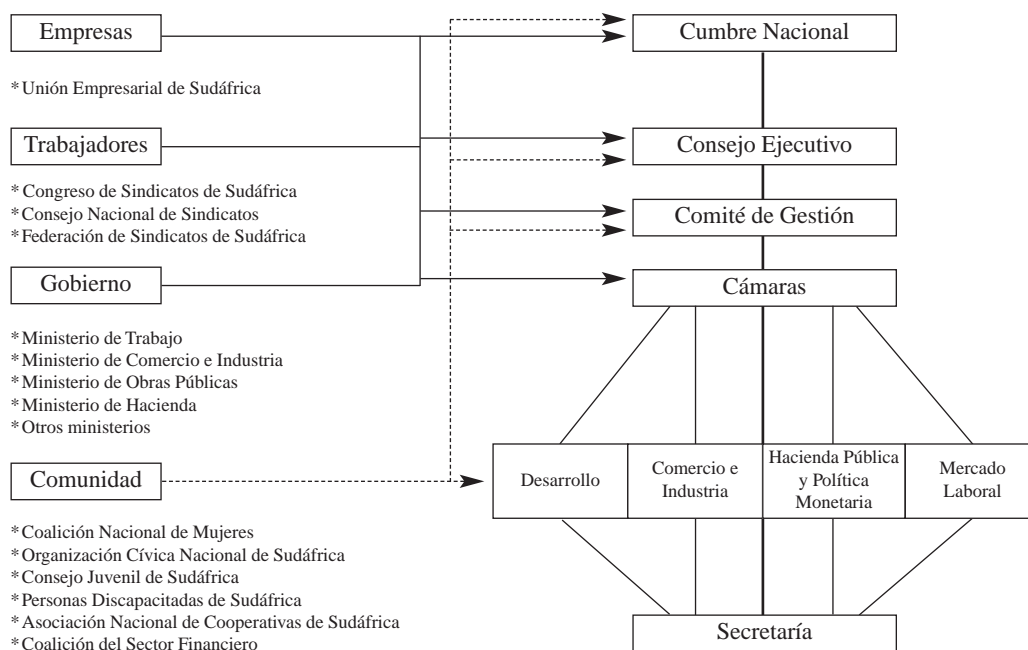
¹⁰Preámbulo del Acuerdo Marco suscrito por la Cumbre sobre el Empleo en los Servicios Públicos, celebrada del 29 al 31 de enero de 2001 en la Universidad del Norte en Pietersburg, Sudáfrica.

¹¹Fuente: www.pscbc.org.za

¹²Acuerdo Marco, op. cit.

Figura 4.
Estructura del NEDLAC
(Consejo Nacional sobre Desarrollo Económico y Cuestiones Laborales)

Mandantes



Fuente: www.nedlac.org.za/about/index.html

2.2.4. Barbados¹³

El sistema de diálogo social del Consejo Whitley, en el Reino Unido, sigue siendo emulado en algunas de sus antiguas colonias, como la India y Barbados. La primera vez que se instauró un diálogo estructurado en la administración pública de Barbados fue en 1944. Sin embargo, ese mecanismo cayó en desuso en el decenio de 1970. Desde entonces, se han concebido otras formas de diálogo social. Al cabo de un período de consultas tripartitas especiales, en 1990 se estableció el Consejo Económico Nacional (NECC), que integran en particular el Gobierno, la Unión de

Trabajadores de Barbados (BWU) y la Confederación de Empleadores de Barbados (BEC), además de otras organizaciones del sector privado, como las Cámaras de Comercio. Este organismo se reunió periódicamente para conocer las propuestas de los interlocutores sociales para solucionar los nuevos problemas económicos que se planteaban al país.

Cuando el Gobierno se aprestaba a poner en marcha un programa de ajuste estructural (SAP) en 1991, los trabajadores rechazaron algunas de las medidas propuestas, y en particular la

¹³ Tayo Fashoyin (2001).

devaluación de la moneda nacional, convencidos de que tal devaluación tendría consecuencias desfavorables para la sociedad. En general, estimaban que el SAP no tenía debidamente en cuenta las consecuencias sociales negativas y no repartía de forma equitativa el peso de sus medidas. Aunque el núcleo de la protesta general lo formaban los sindicatos, también se sumaron al movimiento las organizaciones de empleadores y varios grupos comunitarios y de la sociedad civil, incluidas las iglesias, para actuar contra lo que, a su juicio, eran medidas injustas.

Esta protesta popular puso de relieve la amenaza que las medidas del SAP representaban para la paz social. En tales circunstancias, el establecimiento de un diálogo social eficaz se convirtió en una necesidad urgente para garantizar la paz laboral y el progreso social. El movimiento de protesta también hizo hincapié en que el Gobierno había celebrado muy pocas consultas con las partes interesadas en relación a sus negociaciones con el FMI y a la posible introducción del programa de ajuste. Además, las escasas consultas celebradas habían tenido un carácter primordialmente informativo. Ante el bloqueo de las conversaciones entre el Gobierno, por una parte, y los trabajadores y el sector privado, por la otra, los líderes eclesiásticos intervinieron directamente como mediadores. Esto contribuyó a tender puentes y restaurar la confianza entre las partes, y generó un ambiente de cordialidad propicio a la colaboración tripartita, que se cristalizó más tarde en la negociación de un primer protocolo en 1993.

En el primer protocolo (Estabilización Económica y Negociación Colectiva (1993-1995)), los interlocutores tripartitos se pusieron de acuerdo para aceptar los principios y objetivos generales de una política en materia de ingresos favorable a un desarrollo económico sostenido: 1) mantener un tipo de cambio de 2 dólares de Barbados por 1 dólar de EE.UU.; 2) expandir la economía por medio de la competitividad; 3) promover el acceso al empleo, y 4) reducir la incidencia de los trastornos sociales provocados por el alto nivel de desempleo. Todas las partes convinieron en que este primer protocolo permitió realizar los objetivos propuestos: el dólar de

Barbados no se devaluó; la economía se estabilizó; se puso en marcha la cooperación social; la productividad se convirtió en un criterio importante para conceder incrementos salariales, y el sistema de remuneración relacionado con el rendimiento ganó popularidad como instrumento de gestión.

La exitosa aplicación del primer protocolo fue un incentivo para la adopción del segundo protocolo (Forjar una Alianza para la Moderación Salarial y la Productividad (1995-1997)), y el tercero (Construir una Alianza Social y Económica Sostenible (1998-2000)). La decisión de mantener la cooperación social incluso después de que se hubiera restaurado la estabilidad económica es una demostración inequívoca del útil papel que el diálogo social puede cumplir también en tiempos de prosperidad económica. El segundo protocolo abandonó la política de congelación de salarios incluida en el programa de estabilización económica del primer protocolo, para adoptar una política de moderación salarial. Esta nueva política ponía el acento en la productividad y promovía un mecanismo de restricción de los aumentos de precios, salarios y otras remuneraciones, con el objeto de elevar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el país. Para lograr estas metas se introdujo un sistema salarial basado en el rendimiento, que daba prioridad a la evaluación de los puestos de trabajo y a las medidas negociadas de desarrollo profesional. El tercer protocolo, descrito como «pacto social», subrayó la importancia de una cooperación social integradora, que permitiría que todos los segmentos de la sociedad participaran en la formulación y aplicación de las políticas sociales y económicas. Con arreglo al segundo protocolo se estableció un marco oficial para la colaboración social, el cual fue revisado en función del tercero (véase el recuadro 4).

Desde los años noventa, los gobiernos sucesivos se han comprometido a impulsar la reforma de los servicios públicos y han dado a los representantes de los funcionarios la oportunidad de influir en el proceso. Entre los innumerables temas abordados en las discusiones sobre la reforma figuraban un examen de las órdenes generales para el servicio público, la legislación sobre este servicio, algunos

modelos de negociación de la productividad y la reestructuración del Ministerio de Trabajo. En 1999, cuando el Gobierno se negó a cumplir un compromiso previo y aplicó unilateralmente medidas de reducción de personal, los sindicatos reclamaron y obtuvieron el reintegro de los trabajadores despedidos. También consiguieron que el Gobierno reforzara la unidad investigadora de la división de control de precios del Ministerio de Comercio, dado que sin moderación de los precios no cabía admitir la moderación salarial.

A finales de los años 1990, se impulsó la llamada política de inclusión. El Gobierno incluyó a representantes de los sindicatos en las delegaciones que asistieron a las reuniones regionales e internacionales importantes, como las de la OMC; las autoridades sufragaron los gastos

incurridos por los delegados sindicales y prestaron respaldo técnico a los representantes de los trabajadores. A nivel regional, el Congreso del Trabajo del Caribe obtuvo la consideración de entidad observadora en las reuniones de los jefes de gobierno de la CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe). En respuesta a las reivindicaciones de los sindicatos, el Gobierno también ha reestructurado la Inspección de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo. El pacto social vigente en Barbados desde 1993 ha ayudado a acelerar la resolución de litigios en los sectores público y privado, y ha consolidado la reputación que el país se ha forjado gracias a su estabilidad laboral. Esta evolución se ha producido en un ambiente de fructífera colaboración, lejos de posturas de confrontación o de decisiones unilaterales o avasalladoras.

Recuadro 4. Miembros del Comité Principal para la Cooperación Social en Barbados (revisión de conformidad con el tercer protocolo)

Gobierno:

- Primer Ministro (Presidente)
- Director de la Administración Pública
- Funcionario Superior de Personal, Administración Pública
- Director de Asuntos Financieros y Económicos
- Dos Ministros
- Ministerio de la Administración Pública (Secretaría Permanente)
- Funcionario Superior del Trabajo, Ministerio de Trabajo

Empleadores:

- Número equivalente de representantes de la Agencia del Sector Privado de Barbados (BPSA)

Trabajadores:

- Número equivalente de representantes del Congreso de Sindicatos y Asociaciones de Personal de Barbados (CTUSAB)

Fuente: Tayo Fashoyin (2001).

2.2.5. Estados Unidos de América¹⁴

Palast y otros proponen un análisis detallado de la forma en que el acceso público y completamente abierto a la información y la plena participación pública en la fijación de los precios y el nivel de los servicios han contribuido al éxito del sistema de regulación de los precios de la energía en los Estados Unidos. Esta fórmula de dos componentes ha sido denominada «regulación democrática» por los autores. Cada uno de los aspectos de la regulación estadounidense es ampliamente conocido por el público. El mecanismo no incluye ni reuniones ni documentos secretos. Los encuentros privados entre los miembros del mecanismo regulador y las empresas están prohibidas por ley. Todos los ciudadanos y grupos, es decir, las personas a título individual, los clientes de las industrias, las entidades gubernamentales, las asociaciones de consumidores, los sindicatos y los propios servicios públicos y sus competidores, son invitados a participar en las reuniones. Aunque los Estados Unidos cuenta con agencias oficiales de protección de los consumidores, ello no impide la participación de los consumidores o las personas privadas.

En los Estados Unidos, los trabajadores y los consumidores tienen derecho a interrogar a los prestadores privados de servicios públicos en el marco de audiencias públicas. Sin embargo, lo más probable es que no tengan la capacidad de acción de las grandes empresas, las cuales disponen de enormes recursos financieros. No obstante, el sistema parece justo, sobre todo si se tiene en cuenta la carencia casi total de derechos comparables en muchos países en desarrollo.

Las audiencias reguladoras en los Estados Unidos constituyen otra forma de diálogo social. Durante años, la fijación de tarifas para los servicios públicos se ha guiado, en principio, con arreglo a cinco principios esenciales:

- 1) Se deben respetar, en conformidad con la legislación, los derechos de participación y la transparencia.

- 2) Todas las tarifas deben ser «justas y razonables».
- 3) Los inversores en empresas de servicio público tienen a derecho a exigir que sus inversiones no sean confiscadas arbitrariamente.
- 4) Los distintos intereses en juego deben equilibrarse entre sí.
- 5) Los precios deben ser proporcionales a los costos.

La regulación democrática funciona a condición de contar con el firme respaldo de todos los participantes: los trabajadores, las empresas, el gobierno, los consumidores nacionales, los ecologistas y las ONG. Según Palast y otros, su promoción activa puede asegurarse de forma simple aplicando los criterios siguientes:

- fijarse objetivos ambiciosos;
- informarse adecuadamente;
- participar;
- forjar alianzas, y
- actuar con perseverancia.

La mayoría de los gobiernos proclaman su compromiso con el diálogo social y la transparencia, pero pocos lo concretizan en la práctica. Unos cuantos tienden a apoyarse en «expertos consultores», funcionarios públicos especializados, directivos de empresas, organismos internacionales, expertos contables y asesores para intercambiar información y tomar, en secreto, decisiones sobre niveles de servicio, precios límites y condiciones sobre la participación de extranjeros en la propiedad de empresa locales. A lo sumo, se concede a los sindicatos y otras organizaciones públicas un derecho limitado de consultas y participación, pero se les niega el acceso a una información completa sobre las negociaciones y discusiones, que se celebran a puertas cerradas. La democracia es un proceso de diálogo social abierto entre los trabajadores, las empresas y el gobierno, es la libertad de expresar opiniones, de revelar los secretos de los monopolios y de las entidades gubernamentales, y de debatir y difundir datos y opiniones en público. Es también la libertad que

¹⁴ Gregory Palast, Jerrold Oppenheim y Theo MacGregor (2001).

tienen los consumidores, los sindicatos y las empresas de organizarse en torno a fines comunes, o la que ejercemos todos para cuestionar y criticar las opiniones y afirmaciones manifestadas por otros. Es la posibilidad de obligar a las autoridades y a las empresas a justificar sus acciones y buscar la aprobación del público.

2.2.6. Nueva Zelanda¹⁵

Durante los años 1990, Nueva Zelanda experimentó un período de reestructuración, privatización, reducción de personal y tercerización. A juicio de la Asociación del Servicio Público (PSA, principal sindicato del sector público), los diez años de reforma habían fragmentado el sector público y destruido la confianza de los consumidores en la calidad de los servicios públicos. Asimismo, la PSA consideraba que, tras la privatización o el traspaso de los servicios públicos al sector empresarial, la economía de Nueva Zelanda era más vulnerable ante los efectos de las políticas de globalización. Los sindicatos del sector público habían sido considerados «agentes negociadores» sólo a la expiración del contrato; sin embargo, bajo la presión de las reformas, su número de afiliados se había reducido en tal grado que casi parecían haber perdido su utilidad. En tales circunstancias, los sindicatos asumieron una actitud más bien reactiva que proactiva.

Los miembros de la PSA tenían muy claro cuál era el obstáculo, pero eran incapaces de proponer alternativas. De hecho, se estaban automarginando. Su reacción fue tratar de afirmar con perseverancia su papel en la definición de mejores relaciones laborales y de un mejor entorno laboral. En esa perspectiva, se empeñaron no sólo en obtener remuneraciones justas, sino también empleos seguros y satisfactorios, reconocimiento

y respeto, y prácticas en materia de gestión de la calidad. Estos esfuerzos desembocaron en la creación de la «Asociación para la Calidad», basada en la convicción de que la PSA y sus miembros podían hacer una gran contribución intensificando sus iniciativas con respecto a los problemas cotidianos del lugar de trabajo. Esta fue la estrategia de cooperación de la PSA con el Gobierno y los empleadores para conseguir servicios públicos de calidad, así como progresos en los planos industrial, político, económico y social.

Los principios fundamentales de la «Asociación para la Calidad» son: 1) **interdependencia**, en el sentido de que debe haber un compromiso compartido entre la PSA y el empleador de asegurar la prosperidad del lugar de trabajo; 2) **independencia**, por cuanto la PSA es una organización legítima e independiente que defiende sus propios puntos de vista respecto de las políticas para los servicios públicos y su reforma; 3) **calidad**, ya que todas las interacciones bipartitas se deberían focalizar en una prestación de servicios de calidad, por medio de empleos y prácticas de gestión también de calidad, lo que lleva a la PSA a participar en un abanico de cuestiones cuya amplitud rebasa sus campos tradicionales de la negociación y la resolución de quejas; 4) **apertura**, requisito previo para una colaboración provechosa basada en la honradez, el respeto mutuo y la confianza; 5) **participación**, habida cuenta de que toda colaboración constructiva depende de la participación activa de los sindicatos en la toma de decisiones, y 6) **influencia**, ya que la idea de «asociación» significa que los trabajadores han de ejercer una influencia efectiva en su entorno laboral. El texto completo del acuerdo «Asociación para la Calidad» figura en el recuadro 5.

¹⁵ Public Service Association: «What is Partnership for Quality?», en la dirección www.psa.org.nz

Recuadro 5. Acuerdo entre el Ministro de Servicios Estatales y la Asociación del Servicio Público – 1.º de mayo de 2000

Asociación para la Calidad

La Primera Ministra ha subrayado la determinación del Gobierno de construir un servicio público de calidad. Asimismo, ha descrito las características de un servicio público de calidad, ha reconocido que la PSA está promoviendo un enfoque de cooperación activa como medio para alcanzar esta meta, y ha manifestado que comparte dicho enfoque.

Esta declaración deja constancia del acuerdo suscrito entre el Ministro de Servicios Estatales y la Asociación del Servicio Público de Nueva Zelanda sobre lo que entienden por «asociación para la calidad» y cuáles son los medios para desarrollarla.

La Asociación para la Calidad es una interrelación activa basada en el reconocimiento de que existe el interés común de asegurar la viabilidad y la prosperidad de los Ministerios y agencias gubernamentales. Ello refleja el compromiso permanente de la PSA con la mejora de la calidad y la aceptación de los funcionarios estatales y de este sindicato como copartícipes con derechos e intereses en las decisiones que inciden en el trabajo y el empleo de los funcionarios.

La Asociación para la Calidad supone la responsabilización común por lo que se refiere a proyectos, temas y problemas, así como la participación colectiva directa de los funcionarios por intermedio de su sindicato y la realización de inversiones en su formación, su desarrollo personal y su entorno laboral.

Estas inversiones en la calidad del trabajo y la calidad de los empleados públicos son un componente central del perfeccionamiento de un servicio público de calidad, y resultan esenciales para mantener la integridad y capacidad de respuesta del servicio público.

En el ámbito del servicio público, de los Crown Research Institutes (CRI) y de otras Crown Entities según se convenga, la Asociación para la Calidad:

- alentará a los empleadores, directivos y la PSA a establecer relaciones abiertas y de cooperación;
- fomentará la eficacia de los Ministerios y agencias, así como su capacidad para ofrecer servicios y resultados de calidad;
- creará la base y los procedimientos para la adopción de decisiones relativas al futuro y la capacidad del Ministerio o la agencia;
- mejorará la calidad del entorno laboral a fin de elevar el nivel de satisfacción y los beneficios derivados del empleo en el servicio público;
- habilitará a los funcionarios del servicio público para que, en toda la medida de lo posible, participen colectivamente en la gestión de sus lugares de trabajo, y asegurará al mismo tiempo el reconocimiento de que la responsabilidad máxima de la gestión incumbe el Jefe Ejecutivo, en virtud de la ley sobre el sector estatal o, en lo que atañe a los CRI y las Crown Entities, de la ley sobre Hacienda Pública o de otras leyes pertinentes.

Medidas prácticas

El Gobierno y la PSA reconocen que la implantación de una cultura de cooperación exigirá una transformación radical de los enfoques y actitudes.

Este proceso incluirá la puesta en práctica de un programa de trabajo entre el Gobierno, la Comisión de Servicios Estatales (SSC) y la PSA, que comprende la formación de todas las personas que intervengan en el proceso, la prestación de apoyo y asistencia técnica, la difusión de las mejores prácticas, así como diversas negociaciones y otras actividades a nivel de las empresas.

La PSA y la SSC, en consulta con el Jefe Ejecutivo correspondiente, determinarán las prioridades, la coordinación y la dotación de recursos para cada una de las partes en la ejecución de los programas de cooperación.

La forma precisa de cada programa de trabajo definitivo evolucionará en función de la comunicación entre la SSC y la PSA, y entre la PSA y los Ministros competentes. El Ministro de Servicios Estatales y la PSA convienen en celebrar consultas periódicas para evaluar los avances logrados por cada programa de trabajo en lo relativo al cambio de actitudes y enfoques y al desarrollo de una cultura acorde con los propósitos del presente acuerdo.

Firmado el 1.º de mayo de 2000

Honorable Trevor Mallard,
Ministro de Servicios Estatales

Kathy Higgins
Presidenta de la PSA

Fuente: www.psa.org.nz

2.2.7 Filipinas¹⁶

El proceso de consulta tripartita se simplificó en 1990 al establecerse el Consejo Nacional Tripartito de la Paz Laboral (TIPC). El TIPC opera a nivel nacional, regional y sectorial. Lo integran 12 miembros gubernamentales en representación de los Ministerios de Trabajo, Comercio e Industria, Interior y Gobierno Local, Agricultura, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Reforma Agraria, Turismo, Bienestar Social y Desarrollo, Transporte y Comunicación, y de la Dirección de Desarrollo Económico Nacional. Las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores están representadas por 20 miembros, respectivamente. La mitad de los representantes de los empleadores procede de la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP), y los demás representan a otros grupos de interés, como la Asociación de Gerentes de Personal, la Asociación de Exportadores y las Cámaras de Comercio e Industria. Tradicionalmente, los representantes de los trabajadores proceden del Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP), el Consejo Consultivo y de Asesoramiento en Asuntos Laborales (LACC), la Confederación Nacional del Trabajo (NCL), la Alianza de Trabajadores Progresistas (APL) y la Coalición de Trabajadores Progresistas y Patrióticos (KPMM). Algunos sindicatos registrados como independientes suelen operar a nivel regional o sectorial. El Comité Ejecutivo del TIPC está formado por 21 miembros, que representan a partes iguales al Gobierno y las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, respectivamente.

El TIPC aporta un marco de política general para la promoción de mejores relaciones laborales, basado en la convicción de que unas relaciones laborales y unas políticas del mercado de trabajo acertadas estimularán las inversiones en el país.

La conferencia tripartita celebrada en 1994 adoptó una Declaración Conjunta tripartita en apoyo a las reformas estructurales y la liberalización del comercio. Otros acuerdos posteriores han abordado también temas importantes para el mantenimiento de relaciones laborales armoniosas, como la globalización, el desarrollo de los recursos humanos, la seguridad y la salud, el empleo, la seguridad del empleo, las normas en materia de contratación y subcontratación, y las políticas sobre salarios e ingresos. El proceso de intercambio de información, consultas y negociaciones en el TIPC ha contribuido a ampliar las consultas entre las distintas partes interesadas y ha mejorado la formulación de políticas públicas sobre cuestiones laborales y relativas a la administración del trabajo. El mecanismo del TIPC ha cumplido también un papel considerable, creando confianza sobre todo entre los sindicatos, pero también entre éstos y los demás copartícipes.

Una cuestión crucial es la necesidad de que las organizaciones de empleadores y de trabajadores amplíen su base de representación, a fin de hacerse eco de otros segmentos sociales aún no representados en el TIPC. Este problema es mayor en el movimiento sindical, en especial debido a la multiplicidad y la fragmentación endémicas de los sindicatos y la inevitable competencia entre ellos. Los sindicatos no registrados, las asociaciones mutualistas, los trabajadores no organizados y los trabajadores del sector informal no participan en el proceso de consultas entre trabajadores, y por consiguiente ejercen una escasa influencia en cuestiones importantes del mercado laboral. De ahí que el reto planteado a las organizaciones de los trabajadores consista en superar esta tendencia a la división, y en ampliar su alianza para acoger a todos los segmentos de la fuerza de trabajo y convertirse así en un interlocutor más fuerte en el diálogo social.

¹⁶ Tayo Fashoyin (2003).

Parte 3: **Medidas prácticas y listas de verificación para fortalecer el diálogo social**

El éxito del diálogo social depende de:

- una **filosofía** que propugna la confianza recíproca entre las distintas partes interesadas, de conformidad con los valores de una sociedad democrática;
- una **actitud** que valora y promueve un ambiente favorable al intercambio de información y la creación de confianza;
- un **enfoque** de beneficio recíproco, centrado más bien en los problemas que en las personas, que multiplique las opciones y establezca normas/procedimientos para conseguir la justicia, equilibrando equidad y eficiencia, y
- un **proceso** que facilite la solución de problemas y la toma de decisiones, para mejorar la eficacia de los servicios públicos así como la calidad de las condiciones de trabajo de los funcionarios

El diálogo social debería ser un proceso integrador, en el que las cuestiones se debatan sin perder de vista los intereses de todas las partes. Su éxito depende del grado de apertura en la comunicación, del compromiso con la solución de problemas y de la adopción de decisiones sobre la base del intercambio de información, la discusión y el diálogo.

Esta sección ofrece algunas medidas prácticas y listas de verificación para fortalecer el diálogo social en la reforma de los servicios públicos. La sección final contiene temas que se deberán tomar en consideración al evaluar o formular el diálogo social en ese contexto.

3.1. Contexto de la reforma de los servicios públicos - Análisis de la situación

Los procesos y la dinámica del diálogo social deben adaptarse a las características del contexto particular en que tiene lugar. Gracias a preguntas como las siguientes se podrá disponer de un marco de referencia y una perspectiva que permitan hacer un mejor análisis de la situación y, por ende, trazar las estrategias apropiadas:

- ¿Cuál es la situación actual? ¿Cuáles son los problemas? ¿Cuáles son las prioridades? ¿Qué hay que hacer?
- ¿Qué objetivos persiguen las reformas propuestas?
- ¿Cómo se deberían poner en práctica las reformas?
- ¿Cómo habría que tomar en cuenta la perspectiva de la aplicación de las reformas en el proceso de planificación?
- ¿Han intervenido las partes interesadas desde el inicio del proceso?
- ¿Quiénes son las partes interesadas? ¿Se ha identificado a las principales? ¿Cuáles son sus expectativas? ¿Cuáles son las posibles consecuencias para ellas? ¿Qué contribuciones pueden hacer para maximizar los beneficios y minimizar los efectos negativos tanto para ellos como para otras partes interesadas?
- ¿Cuál es el momento apropiado para comenzar? ¿Se han hecho los preparativos necesarios? ¿Se dispone de recursos suficientes? ¿Se ha confiado plenamente en todas las partes interesadas?

- Las reformas drásticas y globales son difíciles de aplicar en los servicios públicos. ¿Habría, pues, que emprender una reforma gradual y por etapas? ¿Se debería comenzar por proyectos piloto en unas pocas zonas/sectores, para extenderlos luego sobre la base de la experiencia y las enseñanzas adquiridas?

3.2. Metas y prioridades de las reformas

En algunos países, las reformas del servicio público se orientan a facilitar la transición desde la economía planificada hacia la economía de mercado. En otros, bajo la presión del creciente déficit del sector público, se llevan a la práctica para mejorar la eficacia de los servicios. En uno u otro caso, la solución de los problemas relativos al empleo es un reto formidable. En la mayoría de los países en desarrollo, con una gran base agrícola y un extenso sector informal, quizás sea necesario ampliar el papel del gobierno y, por consiguiente, el servicio público. En otros, tal vez no ocurra así. Las metas y prioridades de las políticas definen el rumbo y la intensidad de las reformas. Algunas de las preguntas básicas que habrá que responder al respecto son las siguientes:

- ¿Cuáles son las metas de las políticas y su orden de prioridad?
- ¿Cómo se determinan dichas metas y prioridades? ¿Han participado en su formulación las partes interesadas, o se les ha consultado previamente?
- ¿Hay que introducir cambios en la estructura del servicio público para llevar a cabo las reformas, y en tal caso, cuáles son? ¿Qué cambios complementarios, de haberlos, se requieren en el marco jurídico y normativo?
- ¿Qué recursos se necesitan –incluso los financieros y humanos– y dónde podrán obtenerse?

3.3. Cuestiones de políticas en la reforma de los servicios públicos¹⁷

La reforma de los servicios públicos debería guiarse por los principios de responsabilidad y rendición de cuentas, objetividad e imparcialidad de los gobernantes, así como por la neutralidad política de la administración y de los funcionarios públicos. El Gobierno debería enunciar principios claros y estrategias eficaces para la reforma de los servicios públicos, y adoptar un enfoque coherente y coordinado a fin de mejorar y modernizar su prestación de unos servicios con valor añadido, apoyándose en formas de cooperación social.

Durante el proceso de reforma, y de preferencia en el momento de su conceptualización, es útil responder a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuáles han sido el papel y la contribución de los trabajadores y los empleadores al proceso de reforma, tanto en la formulación de los objetivos como en su puesta en práctica?
- 2) ¿Qué consecuencias tendrían las reformas para los trabajadores y los empleadores?
- 3) ¿Se han evaluado los costos sociales y económicos de las reformas?
- 4) ¿Qué factores básicos justifican que la prestación de servicios esté a cargo de entidades públicas:
 - la falta de fuentes alternativas y competitivas para un suministro externo;
 - la congruencia, calidad y fiabilidad de su prestación de servicios;
 - su integridad, imparcialidad e independencia;
 - su confidencialidad, seguridad y discreción política;
 - la igualdad de trato, o
 - la prioridad dada al interés público?

¹⁷ Adaptado de Prospect (2001).

- 5) En caso de que se prevea encomendar la prestación de servicios públicos a entidades privadas, ¿permiten las reformas asegurar que los proveedores públicos y privados podrán competir entre sí en igualdad de condiciones?
- 6) ¿Cabe la posibilidad de que entidades con fines de lucro sean capaces de mantener los valores del servicio público: igualdad de trato, fiabilidad de la prestación de servicios y predominio del interés público?
- 7) ¿Qué medidas, de haberlas, habría que adoptar para asegurar que la búsqueda de eficacia y rentabilidad no socave los valores del servicio público?
- 8) ¿Qué enseñanzas se pueden sacar de la participación del sector privado en los servicios públicos de otros países?
- 9) ¿Son las opiniones, motivaciones y actitudes de los funcionarios públicos diferentes de las que tienen los trabajadores del sector privado? De haberlas, ¿cómo afectan tales diferencias la prestación de servicios públicos?
- 10) ¿Qué clase de responsabilidad y rendición de cuentas es la más apta para asegurar la eficacia del servicio público?
- 11) ¿Las nuevas formas de prestación de los servicios públicos (por ejemplo, asociaciones público-privadas) exigen nuevas formas de responsabilidad y rendición de cuentas?
- 12) ¿Qué medidas deberían aplicarse para conseguir una mejor responsabilidad y rendición de cuentas de las asociaciones público-privadas?
- 13) Cuando el sector privado participa en estas asociaciones, ¿constituyen sus exigencias de confidencialidad comercial una amenaza contra la responsabilidad y la obligación de rendición de cuentas de los servicios públicos?
- 14) ¿Está el programa gubernamental para la reforma de los servicios públicos suficientemente orientado a los usuarios y

consumidores de estos servicios? ¿Qué se puede hacer para reforzar la posición de los usuarios y consumidores?

3.4. Cuestiones relativas a la gestión de los recursos humanos

Los distintos aspectos del desarrollo de los recursos humanos cobran una importancia central en el contexto de la reforma de los servicios públicos si queremos que los cambios introducidos redunden en las mejoras previstas para la eficacia y la prestación de los servicios. Algunas de las cuestiones esenciales que el diálogo social puede abordar son:

- ¿Qué competencias profesional serán superfluas? ¿Qué competencias seguirán siendo útiles? ¿Qué nuevas competencias se necesitarán?
- ¿Quiénes (en qué niveles y cuántos): a) perderán sus puestos? b) conservarán sus puestos? c) necesitarán readaptación profesional y reasignación?
- ¿De qué forma se responderá a las preocupaciones de las personas afectadas por lo que se refiere al empleo, el ingreso y la seguridad social?
- ¿Qué mecanismos hacen falta para mantener y desarrollar las competencias profesionales y capacidades de los trabajadores?
- ¿Cómo se detectan y satisfacen las necesidades de formación?
- ¿Qué repercusiones tendrán las reformas para la representación sindical y la negociación colectiva?
- ¿Después de las reformas, cómo se hará la comparación de la remuneración relativa y las condiciones de trabajo entre el personal del servicio público y los trabajadores que ejerzan las mismas funciones en el sector privado?

3.5. Cuestiones relativas a la aplicación y el control

En las economías en desarrollo de estructura social jerarquizada, el proceso de planificación no resuelve adecuadamente las cuestiones de la aplicación. Para asegurar el éxito de las reformas en los servicios públicos, el diálogo social debe centrarse en dichas cuestiones:

- ¿Qué aspectos se desea controlar?
- ¿Por qué se desea observar estos aspectos? ¿Existe una estrategia para el seguimiento y el examen necesarios?
- ¿Cómo se piensa proceder con las observaciones? ¿Cómo se llevará a cabo la comunicación, es decir, la aportación de datos y la recopilación de reacciones?
- ¿Qué mecanismos se han previsto para compartir eficazmente la información y mantener una comunicación bidireccional?
- ¿Cómo se solventarán los eventuales déficit de recursos o resultados?
- ¿Cómo se colmarán las necesidades de indemnización y formación de los trabajadores afectados?
- ¿Cómo se evaluará la viabilidad de las medidas de reforma específicas?
- ¿Cuál es el nivel de viabilidad? ¿Puede mejorarse?
- ¿Quiénes formarán parte del mecanismo de control?
- ¿Con qué frecuencia se llevarán a cabo las observaciones?

3.6. Ejercicios de revisión

Los puntos siguientes pueden servir de base para organizar las discusiones durante los seminarios de capacitación profesional, y deberían plantearse cuando se formule o evalúe el diálogo social en el marco de la reforma de los servicios públicos:

- a) Examine el contexto del diálogo social y dé una lista de los requisitos previos para entablar un diálogo social eficaz.
- b) Analice/pase revista a los objetivos –propósitos y contenido– de las reformas del servicio público y examine las metas y preocupaciones (o problemas) desde el punto de vista de las distintas partes interesadas (gobierno/empleador, funcionarios públicos y sus organizaciones, usuarios/grupos de usuarios, etc.).
- c) Proponga medios alternativos para lograr las metas y los resultados que darán satisfacción a las expectativas de todas las partes interesadas.
- d) Determine qué principios/procedimientos servirán para resolver las cuestiones/quejas que las partes interesadas planteen con respecto al proceso de reforma.
- e) Analice las mejores prácticas descritas en la *Guía Práctica* y también comparta cualquier otra experiencia que conozca de cerca. Enumere los principales factores de éxito que contribuyen a la eficacia del diálogo social y examine su pertinencia en el contexto nacional suyo. Considere la posibilidad de imitarlos en su país, introduciendo las adaptaciones necesarias.
- f) Estudie las medidas prácticas y las listas de verificación propuestas en la Guía y analice cada una de las cuestiones por separado, desde la perspectiva de las distintas partes interesadas.
- g) Estudie los convenios pertinentes de la OIT que figuran en el anexo. Enumere las medidas que habrán de adoptar el Gobierno/los empleadores y los trabajadores para establecer: i) mecanismos consultivos eficaces, y ii) otras medidas de promoción del diálogo social encaminadas a mejorar la prestación de los servicios públicos.

Anexo: **Extractos de una selección de normas internacionales del trabajo**

A continuación, se reproducen algunos extractos de las normas internacionales del trabajo pertinentes en materia de diálogo social, y en particular de las que tratan más directamente del servicio público:

Convenio núm. 87

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación).

Parte I. Libertad Sindical

Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Artículo 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Parte II. Protección del Derecho de Sindicación

Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Convenio núm. 98

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva).

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2) Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

Artículo 4

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.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

Convenio núm. 135

Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa).

Artículo 1

Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor.

Artículo 2

1. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

2. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada.

3. La concesión de dichas facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la empresa interesada.

Artículo 3

A los efectos de este Convenio, la expresión representantes de los trabajadores comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales, ya se trate:

a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o

b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.

Artículo 4

La legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o las decisiones judiciales podrán determinar qué clase o clases de representantes de los trabajadores tendrán derecho a la protección y a las facilidades previstas en el presente Convenio.

Artículo 5

Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes.

Artículo 6

Se podrá dar efecto al presente Convenio mediante la legislación nacional, los contratos colectivos, o en cualquier otra forma compatible con la práctica nacional.

Convenio núm. 151

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública).

Parte I. Campo de Aplicación y Definiciones

Artículo 1

1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Parte II. Protección del Derecho de Sindicación

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;

b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

Artículo 5

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.

2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

Parte III. Facilidades que deben Concederse a las Organizaciones de Empleados Públicos

Artículo 6

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.

3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

Parte IV. Procedimientos para la Determinación de las Condiciones de Empleo

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Parte V. Solución de Conflictos

Artículo 8

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

Parte VI. Derechos Civiles y Políticos

Artículo 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

Convenio núm. 154

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva).

Parte I. Campo de Aplicación y Definiciones

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.

2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Artículo 3

1. Cuando la ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de trabajadores que respondan a la definición del apartado b) del artículo 3 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971, la ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión negociación colectiva se extiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes.

2. Cuando en virtud del párrafo 1 de este artículo la expresión negociación colectiva incluya igualmente las negociaciones con los representantes de los trabajadores a que se refiere dicho párrafo, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

Parte II. Métodos de Aplicación

Artículo 4

En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

Parte III. Fomento de la Negociación Colectiva

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Artículo 6

Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Artículo 7

Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Artículo 8

Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

Bibliografía y lecturas recomendadas

- Auer, Peter, (ed.): *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies* (Ginebra, OIT, 2001).
- Daza Pérez, José Luis: *Social Dialogue in the Public Service*, Social Dialogue Working Paper No. 11 (Ginebra, OIT, 2002).
- De Meyer, Tim: «Collective Bargaining and Freedom of Association in Public Service», documento presentado a la Conferencia Tripartita Asia-Pacífico sobre la Declaración, Yakarta, febrero de 2002.
- DSE, OIT y OMS: *Public Service Reforms and their Impact on Health Sector Personnel*, Actas de la Conferencia y Mesa Redonda, Berlín, 13-15 de octubre de 1999 (Berlín, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), 2000).
- Fashoyin, Tayo: *Fostering Economic Development through Social Partnership in Barbados*, Social Dialogue Working Paper No. 1 (Ginebra, OIT, 2001).
- Fashoyin, Tayo: *Social Dialogue and Labour Market Performance in the Philippines*, Social Dialogue Working Paper No. 14 (Ginebra, OIT, 2003).
- Kostner, Karl: *Social Dialogue in South Africa*, Social Dialogue Paper No. 5 (Ginebra, OIT, 2000).
- Gernigon, Bernard, Odero, Alberto y Guido, Horacio: *La negociación colectiva – Normas de la OIT y principios de los órganos de control* (Ginebra, OIT, 2000).
- Hodges Aeberhard, Jane: *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, Social Dialogue Working Paper No. 5 (Ginebra, OIT, 2001).
- OIT: *Trabajo decente* (Ginebra, 1999).
- OIT: *Globalisation and Change: Social Dialogue and Labour Market Adjustment in the Crisis affected Countries of East Asia: Background* (Bangkok, ILO ROAP, 1999a).
- OIT: *Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución*, adoptadas por la Reunión paritaria sobre los servicios públicos de urgencia, Ginebra, 27-31 de enero de 2003.
- OIT: Sitio Web de IFP/DIALOGUE sobre «Diálogo Social», en la dirección www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/index.htm, visitado el 07.10.2004.
- Ishikawa, Junko: *Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book* (Ginebra, OIT, 2003).
- O'Donovan, Patricia: «The Case of Ireland», en *The Role of Civil Society in Promoting Decent Work: Lessons from Innovative Partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Discussion paper DP/124/2000 (Ginebra, OIT, 2000).
- Olsen, Torunn: *Best Practices in Social Dialogue: A Case Study of Norwegian Agency for Development and Co-operation*, Sectoral Working Paper No. 191 (Ginebra, OIT, 2003).
- Palast, Gregory, Oppenheim, Jerrold y McGregor, Theo: *Democratic Regulation: A Guide to Control of Privatised Public Services through Social Dialogue*, Sectoral Working Paper No. 166 (Ginebra, OIT, 2000).
- Paxton, Sally P: «Statement at the 27th World Congress of Public Services International», Ottawa, Canadá, 2-6 de septiembre de 2002.
- Prospect¹⁸: «Public Administration Select Committee's Inquiry into Public Service Reform», a Memorandum dated 6 December 2001, Reino Unido.
- PSCBC (Public Service Co-ordinating Bargaining Council): «Framework Agreement» from the Public Service Job Summit, 29-31 de enero de 2001, reunión celebrada en la Universidad del Norte Pietersburg, Sudáfrica, documento disponible en la dirección www.sapu.org.za/agreements/pscbc.htm.
- Public Service Association: «What is Partnership for Quality?», en la dirección www.psa.org.nz.
- Trebilcock, A. y otros: *Towards Social Dialogue: Tripartite Co-operation in National Economic and Social Policy making* (Ginebra, OIT, 1994).

¹⁸ Prospect es un sindicato fundado en enero de 2000 como resultado de la fusión de dos sindicatos del Reino Unido: la Institución de Profesionales, Administradores y Especialistas (IPMS) y la Asociación de Ingenieros y Administradores (EMA).