



Organización
Internacional
del Trabajo

Departamento
de Actividades
Sectoriales

Diálogo social en procesos de ajuste estructural y participación del sector privado en los puertos

Profesor Peter Turnbull
Universidad de Cardiff, Reino Unido





Diálogo social en procesos de ajuste estructural y participación del sector privado en los puertos: Manual de orientación práctica

Prof. Peter Turnbull

Universidad de Cardiff, Reino Unido

Organización Internacional del Trabajo

Programa de Actividades Sectoriales

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2006

Primera edición 2006

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por los derechos de autor según el Protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, pueden reproducirse pasajes cortos de estas sin ninguna autorización, con la condición de que se indique la fuente de tales textos. Para efectos de los derechos de reproducción o traducción, se debe presentar la solicitud respectiva ante la Oficina de Publicaciones (Derechos y Permisos), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a la dirección electrónica: pubdroit@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo acoge tales solicitudes. Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados en el Reino Unido ante la Agencia para el Otorgamiento de Licencias de Copyright, en 90 Tottenham Court Road, Londres W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk] en los Estados Unidos ante el Centro de Autorizaciones sobre Derechos de Autor, en 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com], podrán sacar fotocopias de conformidad con los permisos emitidos a su favor con este fin.

Prof. Turnbull P.

Diálogo social en procesos de ajuste estructural y participación del sector privado en los puertos. Manual de orientación práctica.

Ginebra, Oficina Internacional de Publicaciones, 2006

ISBN 92-2-317721-9 (versión impresa)
92-2-317722-7 (versión en línea, PDF)

Datos CIP:

También disponible en francés: *Dialogue social dans le processus d'ajustements structurels et participation du secteur privé dans les ports. Guide pratique (ISBN 92-2-217721-5, versión impresa), (ISBN 92-2-217722-3, versión en línea, formato PDF), Ginebra 2006*, así como en inglés: *Social dialogue in the process of structural adjustment and private sector participation in ports: A practical guidance manual ISBN 92-2-117721-1 (versión impresa) y 92-2-117722-X (versión en línea).*

Datos del catálogo de publicaciones de la OIT

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, las cuales se encuentran de conformidad con las prácticas del Sistema de las Naciones Unidas, y la presentación de los materiales allí contenidos no implican la expresión de opinión alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo con respecto a la condición legal de ningún país, área o territorio o la de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos, estudios u otras contribuciones firmadas recae exclusivamente en sus autores y su publicación no representa ningún aval a las opiniones en ellos expresadas por parte de la Oficina Internacional del Trabajo.






Las referencias a nombres de compañías, productos y procesos comerciales no implica ningún aval por parte de la Oficina Internacional del Trabajo y ninguna omisión en la mención de alguna compañía, producto o proceso comercial en particular constituye señal de desaprobación.

Las publicaciones de la OIT pueden adquirirse a través de las librerías más importantes o las oficinas locales de la OIT en muchos países, o directamente a través de la Oficina de Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Los catálogos o listas de publicaciones recientes se pueden solicitar en forma gratuita a esa dirección o al correo electrónico: subvente@ilo.org.

Visite nuestro sitio en Internet: www.ilo.org/publns



Índice

Prefacio	vii	
Reconocimientos	viii	
Lista de abreviaturas y siglas	ix	
Introducción	xi	
I PARTE – El contexto del diálogo social en los puertos del mundo	1	
	1. La historia del diálogo social en los puertos del mundo	3
	1.1 Diálogo social y empleo ocasional	4
	1.2 Diálogo social y mecanización	6
	1.3 Diálogo social y comercialización	8
	1.4 Lista de comprobación	10
	2. La nueva agenda del diálogo social en los puertos del mundo	11
	2.2 Función cambiante de los puertos modernos	12
	2.2 Puertos en alquiler y diálogo social	13
	2.3 Arrendadores, arrendatarios y mano de obra	16
	2.4 Diálogo social y trabajo decente	18
	2.5 Lista de comprobación	20
	3. La representación de los interlocutores sociales	21
	3.1 Condiciones básicas que permiten el diálogo social	21
	3.2 Identidad, condición y representación	22
	3.3 Representación de otros grupos de interesados	27
	3.4 Lista de comprobación	29
	4. Diálogo social en situaciones de cambio estructural	31
	4.1 Ajuste estructural, conflictos laborales y diálogo social	32
	4.2 Ajuste estructural en un entorno de relaciones laborales de apoyo	34
	4.3 Lista de comprobación	40
	5. La participación del sector privado en los puertos	41
	5.1 El porqué y el cómo de la participación del sector privado en los puertos	41
	5.2 PSP, reforma laboral y diálogo social	43
	5.3 Lista de comprobación	48

**II PARTE – El proceso del diálogo social en la industria portuaria 49**

6. La planificación del el diálogo social	51
6.1 Conciencia de las necesidades e interdependencias	52
6.2 Revisión interna por parte de los interlocutores sociales	54
6.3 Revisión estratégica conjunta	55
6.4 Lista de comprobación	55



7. El inicio del diálogo social	57
7.1 Negociación unilateral, bipartita o tripartita	58
7.2 Consulta en torno al proceso de consulta	63
7.3 Estrategias de fuerza y estrategias de fomento del diálogo social	64
7.4 Lista de comprobación	66



8. La implementación del diálogo social	67
8.1 Participación centrada en los negocios o centrada en los empleados	68
8.2 Formas de reglamentación duras versus suaves	70
8.3 Balance entre la flexibilidad y la seguridad	71
8.4 Lista de comprobación	74



9. El monitoreo y evaluación del diálogo social	75
9.1 Definición de criterios concensuados	76
9.2 Recopilación de datos	79
9.3 Acciones correctivas y resolución de conflictos	79
9.4 Revisión de las fases y actividades del diálogo social	80
9.5 Lista de comprobación	81



10. La movilización de los recursos necesarios para el diálogo social	83
10.1 Formación y desarrollo	83
10.2 Cálculo de los costos y beneficios del diálogo social	84
10.3 Recursos internos y externos	85
10.4 Lista de comprobación	88



Bibliografía	89
--------------	----



Lista de cuadros

Cuadro 1	Funciones del sector público y privado en la gestión portuaria	13
Cuadro 2	Sistemas de representación de los empleados en las en Europa	34
Cuadro 3	Reestructuración empresarial y derecho de participación de los empleados en Europa	38
Cuadro 4	Ejemplos de participación del sector privado	42
Cuadro 5	Estrategias de fuerza y estrategias de fomento del diálogo social	64
Cuadro 6	Reglamentación dura versus reglamentación suave	70

Lista de ilustraciones

Figura 1	Interlocutores sociales y otros grupos de interesados en la industria portuaria	28
Figura 2	Organización del sector privado en el puerto de Antwerp	29
Figura 3	Fases del diálogo social en los puertos	49
Figura 4	Actividades para la planificación del diálogo social	51
Figura 5	Actividades para iniciar el diálogo social	57
Figura 6	Inicio de la estrategia portuaria en Australia	59
Figura 7	Actividades de implementación del diálogo social	67
Figura 8	Actividades de monitoreo y evaluación del diálogo social	75
Figura 9	Fases y actividades del diálogo social en los puertos	81

Lista de recuadros

Recuadro 1	Formas de diálogo social	xiii
Recuadro 2	Singapur: mayores opciones comerciales mediante relaciones de confianza y cooperación	4
Recuadro 3	Introducción del Régimen Nacional para los Empleados Portuarios (NDLS) en el Reino Unido	5
Recuadro 4	Estados Unidos: el Acuerdo de Mecanización y Modernización de la Costa Occidental, 1960	7
Recuadro 5	Malasia: participación del sector privado en Puerto Klang	9
Recuadro 6	Reforma portuaria canadiense	14
Recuadro 7	Puerto de Belfast: conservación del estatus de puerto confiable	15
Recuadro 8	Empleo en Eurogate	17
Recuadro 9	Trabajo decente en los puertos españoles	19



Recuadro 10	El Reino Unido: definición de la agenda de la Asociación Nacional de Empleadores Portuarios	24
Recuadro 11	Representación de los trabajadores no esenciales	25
Recuadro 12	Creación de sindicatos marítimos integradores	27
Recuadro 13	El derecho a ser escuchado	33
Recuadro 14	Representación ante juntas directivas y reestructuración en el puerto de Bremen	36
Recuadro 15	Participación del sector privado en el puerto de Mombasa	43
Recuadro 16	Participación del sector privado y diálogo social en Nigeria	45
Recuadro 17	Política de la ITF sobre la Participación del sector privado	47
Recuadro 18	Términos de referencia para el experto en la privatización de operaciones portuarias, Guatemala	53
Recuadro 19	Implementación de la reforma laboral con PSP: el caso del puerto de Kaohsiung	61
Recuadro 20	Negociación sobre el mercado de servicios portuarios europeos	62
Recuadro 21	Enfoque de fuerza y enfoque de fomento en los puertos italianos	65
Recuadro 22	PSA International: un enfoque estratégico y unificado de la gestión de recursos humanos	69
Recuadro 23	Formas de seguridad para garantizar el trabajo decente	71
Recuadro 24	Pactos sobre el empleo y la competitividad en la Unión Europea	72
Recuadro 25	Balance entre empleo y competitividad en los puertos franceses	73
Recuadro 26	Monitoreo y evaluación de la reforma portuaria en Australia, 1989–1992	78
Recuadro 27	Formación para los delegados del lugar de trabajo: los ejemplos de Rumania y Singapur	84
Recuadro 28	Recursos nacionales para la formación	86
Recuadro 29	Apoyo de la OIT al diálogo social	87



Prefacio

La industria portuaria tiene sin duda capital importancia para el desarrollo económico de los países. Durante las dos últimas décadas, el mundo ha presenciado muchos acontecimientos en la organización del trabajo en este sector. En la mayoría de los casos se trata de manifestaciones de la globalización del sector de transportes. La gestión global de las terminales portuarias, una mayor participación del sector privado en todos los aspectos de la actividad portuaria, así como la introducción de técnicas de manipulación de carga con gran intensidad de capital destinadas a lograr mejoras sostenibles en las operaciones portuarias, han dado lugar a cambios continuos de grandes repercusiones en esta industria. En la actualidad se reconoce que el diálogo social entre los gobiernos y representantes de los empleadores y trabajadores en la industria portuaria es un requisito esencial para una gestión eficaz y para prever los cambios futuros y las reformas estructurales correspondientes.

La reforma portuaria es un proceso continuo que ocurre a diferentes ritmos y desde diversos puntos de partida según las circunstancias. Por consiguiente, no existe una fórmula estándar universal para su reestructuración, por lo que con el fin de garantizar que los aspectos relacionados con el ajuste estructural en los puertos se aborden de manera efectiva y transparente, es necesario que se encuentren instauradas las instituciones y capacidades para el diálogo social entre las partes, e incluso quizás requieran fortalecerse.

Es en este contexto que la Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, realizada en Ginebra del 20 al 24 de mayo de 1996, adoptó de manera unánime un conjunto de conclusiones entre las cuales, entre otras cosas, solicitó a la OIT brindar servicios de asesoramiento técnico a los puertos que se encuentran en proceso de ajuste estructural.

Así, el Departamento de Actividades Sectoriales encargó la elaboración del presente Manual de orientación práctica. En el transcurso de su elaboración se realizaron constructivas consultas a las organizaciones de empleadores (representadas por la Organización Internacional de Empleadores y la Asociación Internacional de Puertos) y las organizaciones de trabajadores (representadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte).

Esperamos que esta publicación fortalezca las capacidades e instituciones involucradas en el diálogo social en el proceso de ajuste estructural y de participación del sector privado en la industria portuaria de muchos países, contribuyendo a la vez a lograr una mayor eficiencia y efectividad en las operaciones portuarias y las condiciones laborales de sus trabajadores, para así promover el desarrollo económico y social.

Johanna Walgrave
Directora
Departamento de Diálogo Social, Legislación
y Administración del Trabajo y
Actividades Sectoriales



Reconocimientos

Muchos de los casos expuestos en los recuadros de este manual de orientación se basan en investigaciones financiadas por el Consejo de Investigaciones Económicas y Social del Reino Unido y el Consejo Británico.



Lista de abreviaturas y siglas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores (OIT) Bureau for Employers' Activities (ILO)
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT) Bureau for Workers' Activities (ILO)
ADB	Banco Asiático de Desarrollo Asian Development Bank
AGHA	Federación del Puerto de Antwerp, Bélgica Antwerpse Gemeenschap voor de Haven
ASIB	Junta de la Industria de la Estiba Australiana Australian Stevedoring Industry Board
BHC	Comisionados del Puerto de Belfast (Reino Unido) Belfast Harbour Commissioners (United Kingdom)
BLG	Bremer Lagerhaus Gesellschaft (Alemania)
BTDB	Junta Británica de Transportistas Portuarios British Transport Docks Board
COSATU	Congreso de Sindicatos Sudafricanos Congress of South African Trade Unions
CPA	Autoridad Portuaria del Canadá Canada Port Authority
CSDR	Confederación de Sindicatos Democráticos de Rumania Democratic Trade Union Confederation of Romania
DLCS	Régimen de Compensación de Trabajadores Portuarios, Reino Unido Dock Labour Compensation Scheme
DRD	Departamento de Desarrollo Regional, Reino Unido Department for Regional Development
ETF	Federación de Trabajadores Europeos del Transporte European Transport Workers' Federation
ETUC	Confederación de Sindicatos Europeos European Trade Union Confederation
HIT	Terminal Internacional de Hong Kong (Hong Kong, China) Hong Kong International Terminal
IAPH	Asociación Internacional de Puertos International Association of Ports and Harbours
ICTSI	International Container Terminal Services Inc., Filipinas
ILWU	Sindicato Nacional de Estibadores y Bodegueros, Estados Unidos International Longshore and Warehouse Union
ITF	Federación Internacional de Trabajadores del Transporte International Transport Workers' Federation
ISC	Comisión Interestatal, Australia Inter-State Commission
KCT	Terminal de Contenedores de Kelang , Malasia Kelang Container Terminal



KHB	Junta del Puerto de Kaohsiung, Taiwán, China Kaohsiung Harbour Bureau
KPA	Autoridad del Puerto Klang , Malasia Klang Port Authority
JODLIC	Consejo Industrial Conjunto de Estibadores, Nigeria Joint Dock Labour Industrial Council
JOMALIC	Consejo Industrial Conjunto de Empleados Marítimos, Nigeria Joint Maritime Labour Industrial Council
MWUN	Sindicato de Trabajadores Marítimos de Nigeria Maritime Workers Union of Nigeria
NAPE	Asociación Nacional de Empleadores Portuarios, Reino Unido National Association of Port Employers
NDLB	Junta Nacional de Trabajadores Portuarios, Reino Unido National Dock Labour Board
NDLS	Régimen Nacional para los Empleados Portuarios, Reino Unido National Dock Labour Scheme
NPA	Autoridad Portuaria de Nigeria Nigeria Ports Authority
OIT	Organización Internacional del Trabajo International Labour Organization
PMA	Asociación Marítima del Pacífico, Estados Unidos Pacific Maritime Association
PSA	Autoridad del Puerto de Singapur Port of Singapore Authority
PSP	Participación del sector privado Private Sector Participation
RGCT	Terminal de Contenedores Rajiv Ghandi, India Rajiv Gandhi Container Terminal
SPWU	Sindicato de Trabajadores del Puerto de Singapur Singapore Port Workers' Union
TEU	Unidad Equivalente a Veinte Pies Twenty-foot Equivalent Unit
TGWU	Sindicato de Trabajadores del Transporte y Afines, Reino Unido Transport and General Workers' Union
UE	Unión Europea European Union
UMEP	Unión Marítima y Portuaria, Francia Union Maritime et Portuaire
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo United Nations Conference on Trade and Development
UNEPASS	Unión de Empleados de Proveedores de Servicios Auxiliares, Malasia Union of Employees of Port Ancillary Services Suppliers
UNIM	Unión Nacional de Industrias de Manipulación de Carga, Francia Union Nationale des Industries de Manutention
WIRA	Autoridad para la Reforma de la Industria Portuaria, Australia Waterfront Industry Reform Authority



Introducción

Compromiso de la OIT con el tripartismo y el diálogo social

El tripartismo y el diálogo social son componentes integrales del “trabajo decente y productivo” para todas las mujeres y hombres y constituyen vías esenciales para alcanzarlo “en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”¹. La cooperación tripartita se refiere a “todas las negociaciones entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores y empleadores concernientes a la formulación e implementación de políticas económicas y sociales”, mientras que el diálogo social incluye “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social”². En la resolución respecto al tripartismo y el diálogo social adoptada durante la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2002, se invita a los gobiernos de los Estados Miembros a asegurarse de que existan las condiciones necesarias para el diálogo social, incluyendo el respeto de los principios fundamentales y del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales” con miras a alcanzar las metas de empleo y mejorar la protección social.

El diálogo social en los puertos del mundo

Durante años, los interlocutores sociales de la industria portuaria han reconocido la contribución del diálogo social para alcanzar tanto un funcionamiento eficiente como un trabajo decente. Por ejemplo, la sección IV, párrafo 25 de la Recomendación sobre el trabajo portuario de 1973 (No. 145), señala: “Donde no exista aún, debería establecerse un sistema paritario de relaciones de trabajo con el fin de crear un clima de confianza y de colaboración entre los trabajadores portuarios y los empleadores, merced al cual puedan efectuarse reformas sociales y técnicas sin tensiones ni conflictos, y puedan resolverse rápidamente las quejas de conformidad con la Recomendación sobre el examen de reclamaciones.” Más recientemente, el texto acordado durante el seminario regional sobre las consecuencias sociales y laborales del ajuste estructural en el sector portuario de ciertos países asiáticos y del Pacífico concluyó que “las reformas exitosas y duraderas se logran cuando las consecuencias e implicaciones de dichas reformas se han discutido y acordado ampliamente con los interlocutores sociales con bastante anticipación”³.

¹ OIT (1999), p. 3.

² <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/index.htm> y <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>

³ OIT (1995), p. 8.



Los beneficios del diálogo social

Una función básica del diálogo social es la de “brindar el contexto para una negociación más eficiente, al ayudar a separar las negociaciones sobre ‘el estado del mundo’ de las negociaciones sobre la división de los costos y beneficios”. Se trata de un proceso por medio del cual los actores “se informan unos a otros de sus intenciones y capacidades, amplían la información que les proporcionan los expertos y aclaran y explican sus suposiciones y expectativas”⁴. Al tratarse de un enfoque de cooperación hacia las relaciones laborales, se busca maximizar el potencial para el beneficio mutuo o lo que por lo común se conoce como negociación integradora (en la cual todas las partes ganan).⁵ Debido a que aborda los intereses de todos los involucrados en el proceso de cambio o los afectados por éste, en especial de los trabajadores, cualquier resultado subsiguiente tiene mayores probabilidades de resultar favorable, o por lo menos de ser acogido en términos más favorables por todos los implicados. Desde luego, en algún momento también habrá negociaciones distributivas (en las que algunos ganan y otros pierden), en particular en el marco un programa de ajuste estructural y privatización portuaria, pues estos cambios en general van acompañados de pérdida de empleos y cambios importantes en los términos y condiciones laborales de los trabajadores. No obstante, esto no debe disuadir a los interlocutores sociales de participar en un diálogo social que se espera que sea productivo. Independientemente de sus resultados, este dará mayor legitimidad al proceso de toma de decisiones, el cual será entonces más inclusivo y democrático, además de facilitar la apropiación y la toma de responsabilidades por los resultados ulteriores.

Un vistazo al Manual de orientación

Antecedentes

En la reunión tripartita sobre los problemas sociales y laborales causados por los ajustes estructurales en la industria portuaria, celebrada en Ginebra del 20 al 24 de mayo de 1996, se adoptaron por unanimidad una serie de conclusiones, entre las cuales se encuentran las siguientes:

“Papel de la OIT

Al llevar a cabo actividades relacionadas con los asuntos de ajuste estructural en el sector portuario, la OIT debe proveer servicios de consultoría técnica a los puertos que experimentan ajustes estructurales, incluyendo el examen de asuntos más amplios (dentro de su competencia) que afectan el desempeño de los puertos.”

Es en este contexto que la OIT encargó el presente Manual de orientación práctica. En el transcurso de su elaboración se realizaron constructivas consultas a las organizaciones de empleadores (representadas por la Organización Internacional de Empleadores y la Asociación Internacional de Puertos) y las organizaciones de trabajadores (representados por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte).

Público

El presente Manual de orientación está dirigido a autoridades ejecutivas y a quienes planean y organizan los procesos de diálogo social en los puertos alrededor del mundo. Fue concebido para ofrecer una serie de instrumentos para la gestión y facilitación de los procesos

⁴ Visser (2001), p. 184.

⁵ Walton et al. (1994).



de diálogo social en los puertos del mundo. En particular, está dirigido a quienes estén involucrados o planificando programas de ajuste estructural significativo y de participación del sector privado (PSP). En otros documentos sobre directrices y publicaciones de recursos de la OIT se encontrará información general e información más básica sobre el diálogo social.⁶ Asimismo, se espera que el Manual de orientación sea usado por los formadores y facilitadores que preparan y monitorean a los participantes en el diálogo social dentro de la industria portuaria.

Terminología

El término “diálogo social” describe un enfoque cooperativo hacia las relaciones laborales. De hecho, “el principal objetivo del diálogo social propiamente dicho es el de promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo”⁷. Existe una amplia variedad de actores que abogan por el diálogo social, desde la Unión Europea (UE)⁸ y organismos internacionales como la OIT, hasta empresas particulares en que la gerencia y los empleados trabajan en forma conjunta para promover sus intereses mutuos. En el recuadro 1 se enumeran las diversas formas de diálogo social.

El vocablo “diálogo” proviene del griego *dia* (que significa “a través de” o “entre sí”) y *logos* (que significa “palabra”). En el lenguaje cotidiano se entiende que significa “intercambio de palabras entre dos personas”, aunque también transmite el sentido de “fluir entre”⁹. Por definición, el simple hecho de presentarle información a otra parte (por ejemplo, un boletín empresarial) sin darle la oportunidad de intercambiar o presentar información a cambio (por ejemplo, plantear preguntas y expresar opiniones en ese mismo boletín) no constituye en realidad un diálogo. A menudo se dice que el interés de tales formas de comunicación vertical es simplemente “decir y vender” ideas en vez de propiciar el diálogo.

Recuadro 1 | Formas de diálogo social

Intercambio de información. Este es el proceso más básico de diálogo social. Si bien no involucra debate real alguno, un intercambio de información de doble vía sienta las bases de un diálogo social más sustancial y de los procesos de toma de decisiones.

Consulta. El mecanismo de consulta permite a los interlocutores sociales no solamente intercambiar información, sino también entablar un diálogo de mayor profundidad sobre los temas planteados. Si bien la consulta en sí misma no conlleva necesariamente un poder para la toma de decisiones, a menudo se lleva a cabo como parte de dicho proceso.

Negociación. Los dos tipos predominantes de negociación son la negociación colectiva y la concertación de políticas. La negociación colectiva se refiere a las negociaciones entre el empleador, un grupo de empleados o sus representantes y los representantes de los trabajadores para decidir sobre cuestiones salariales y condiciones de empleo. La concertación de políticas involucra una determinación conjunta de las políticas públicas por parte de los gobiernos, organizaciones de empleados y organizaciones de trabajadores, por lo general a nivel nacional o sectorial.

⁶ Véase por ejemplo, Ishikawa (2003); también Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo: *An ILO Training Manual*, Ginebra, OIT

⁷ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>

⁸ Por ejemplo, Comisión Europea (2002).

⁹ UNCTAD (2001), p. 1.



El *intercambio de información* es un proceso interactivo de dos vías. Un intercambio amplio de información constituye la base del sistema ringi para la toma de decisiones utilizado en el Japón, en el cual las decisiones están sujetas a la aprobación de diferentes grupos dentro la organización, generando así un sólido consenso en torno a la toma de decisiones.

La consulta puede tomar diversas formas. En un extremo del espectro se encuentran las discusiones directas pero informales que tienen lugar frente a frente entre empleados individuales y sus jefes inmediatos, con relación a asuntos cotidianos relacionados con el trabajo. Al otro lado del espectro, los representantes elegidos de los actores sociales se pueden reunir en un contexto altamente formal para discutir asuntos de importancia estratégica. En algunas situaciones, la consulta puede ser totalmente marginal a las negociaciones, debido a que las organizaciones de trabajadores prefieran tratar con la gerencia a través de negociaciones colectivas. En otros casos, la consulta se ve como un complemento importante (o un preludio) a la negociación colectiva, mientras que en otros, la gerencia la puede utilizar como sustituto de las negociaciones formales.

Al igual que con la consulta, se pueden distinguir diferentes tipos de *negociación* dependiendo de la esfera que abarque

- El ámbito en el cual se realiza (por ejemplo, negociaciones en el ámbito del lugar de trabajo o compañía con un solo empleador, en lugar de negociaciones para todo el puerto o la industria con una asociación de empleadores o el gobierno);
- la cobertura del acuerdo (los grupos de empleados que incluye);
- el rango o alcance de los tópicos sujetos a negociación (acuerdos globales o limitados);
- y
- la forma del acuerdo final (por ejemplo, si son precisos o flexibles, legalmente vinculantes o no vinculantes).

Debido a que una negociación por lo general incluye acuerdos formales que comprometen a los interlocutores sociales a un curso particular de acción y los hace conjuntamente responsables por los resultados subsiguientes, se considera que esta es una forma más intensa de diálogo social que la consulta o el intercambio de información.¹⁰

El diálogo social es por lo común un proceso bipartito entre la gerencia y los trabajadores (o las organizaciones de empleadores y trabajadores), pero también puede ser tripartito cuando el gobierno es una parte oficial. Cuando el Estado es a la vez el empleador, como ocurre con frecuencia en la industria portuaria, la distinción entre diálogo social bipartito y tripartito se torna algo ambigua. En algunas situaciones, otros grupos de interesados tales como los clientes o las organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, grupos ambientalistas) también podrían ser convocados a participar en el diálogo social, aunque estos grupos de interesados en general no se involucran en los temas que realmente preocupan a los interlocutores sociales en las negociaciones colectivas.

¹⁰ Ishikawa (2003), p. 3.



Estructura

El *Manual de orientación* está dividido en dos partes bien definidas, a saber el contexto del diálogo social en los puertos del mundo y el proceso de dicho diálogo en la industria portuaria. La primera parte de este trabajo se centra en particular en la importancia del diálogo social durante los períodos de ajuste estructural y participación del sector privado (PSP) en los puertos, si bien también se hace hincapié en el diálogo social como un proceso permanente que debe ser parte integral de las relaciones laborales en todos los puertos alrededor del mundo. En la segunda parte se examinan las diferentes fases del diálogo social, a saber planificación, inicio, implementación y monitoreo y evaluación, y las diversas actividades asociadas a cada fase.

Con el fin de hacer el manual más accesible y para ayudar al lector a relacionar los principios y las políticas generales del diálogo social con la experiencia propia, en los recuadros se exponen ejemplos concretos en cuanto a cómo se abordaron los procesos y temas discutidos en situaciones dadas. Además, al final de cada sección se presenta una lista de comprobación para facilitar la autorreflexión y la aplicación práctica. En estas listas se plantean una serie de preguntas que el lector debe examinar a la luz de su propia situación. No son exhaustivas desde ningún punto de vista, por lo que más bien deben complementarse con preguntas más específicas que sean pertinentes al puerto del lector. De este modo, mientras en el Manual de orientación se identifican los principios y políticas básicos subyacentes, su implementación demandará el desarrollo de herramientas a la medida de cada situación. El Manual busca fomentar el diálogo en torno al diseño e implementación de las herramientas apropiadas para cada puerto.

Debido a que las secciones del Manual de orientación se presentan en secuencia y están interrelacionadas, en especial en la segunda parte, no se recomienda trabajar con secciones individuales fuera de su contexto general. La estructura del Manual tiene el propósito de guiar al lector paso a paso desde una comprensión general (I parte) hasta el análisis preparatorio, implementación y evaluación del proceso de diálogo social (II parte).

I PARTE

El contexto del diálogo social en los puertos del mundo

En la primera parte del *Manual de orientación* se expone el contexto en que se lleva a cabo el diálogo social en los puertos del mundo. Las secciones que la comprenden intentan facilitar la comprensión de los términos empleados con mayor frecuencia, primero desde una perspectiva histórica y luego concentrándose en la nueva agenda del diálogo social en el contexto del ajuste estructural y la participación del sector privado (PSP) en la industria portuaria.

Para que sea eficaz, el diálogo social debe ser parte de la infraestructura básica de las relaciones laborales y políticas corporativas de gestión de recursos humanos en los muelles. Funciona mejor cuando se trata de un proceso permanente, que abarca todos los diferentes elementos, a saber intercambio de información, consulta y negociación, en vez de cuando es una opción a la que recurren los interlocutores en momentos de crisis o de un cambio estructural significativo.



La historia del diálogo social en los puertos

En una economía mundial cada vez más competitiva e interdependiente, la mayoría de los empleadores reconocen la importancia del diálogo social y su contribución potencial a sus negocios. Los procesos que conlleva, tales como el intercambio de información, la comunicación, la consulta y la cogestión, constituyen ejes de las estrategias contemporáneas de gestión de recursos humanos. Estas estrategias, a su vez, constituyen el eje del compromiso de los empleados y el desempeño competitivo de la organización.¹¹

Además, “las instituciones deliberativas”, que van desde comités de empresa centrados en la compañía hasta órganos consultores tripartitos nacionales, pueden ayudar a disminuir la incertidumbre y a crear compromisos creíbles entre los interlocutores sociales y de esta manera aumentar la capacidad empresarial para desarrollar estrategias comerciales en el largo plazo.¹²

El diálogo social contribuye a generar una confianza mutua, cuya condición esencial es la creencia de que la otra parte continuará apegándose a las reglas de justicia y reciprocidad, incluso en circunstancias en que hacer lo contrario pueda resultarle ventajoso. Esto puede ayudar a una empresa a resolver problemas temporales en sus negocios gracias a la colaboración de su fuerza laboral, como se ilustra con el ejemplo del recuadro 2. Históricamente, el diálogo social ha estado en el corazón mismo de los cambios estructurales más significativos de la industria portuaria, en particular en lo que respecta a la reglamentación de los mercados de trabajo ocasional, la mecanización de la manipulación de carga y la modernización de las prácticas laborales, así como la introducción de un enfoque más comercial o basado en mayor medida en el mercado de la gestión y operaciones portuarias.

¹¹ Véase, por ejemplo, Patterson et al. (1997) y Pfeffer (1998).

¹² Hall y Soskice (2001), p. 33.



Recuadro 2 | Singapur: mayores opciones comerciales mediante relaciones de confianza y cooperación

Un descenso dramático en el tráfico causado por la crisis asiática de finales de la década de los 90 puso de relieve la importancia de la cooperación entre la gerencia y la fuerza laboral. La Autoridad del Puerto de Singapur (PSA) había adoptado ya una serie de medidas para reducir costos antes de proponer nuevos horarios de trabajo para maximizar la disponibilidad de mano de obra y las horas de trabajo productivo. El Sindicato de Trabajadores del Puerto de Singapur (SPWU) explicó las propuestas a la fuerza laboral en su revista interna, *The Singapore Portworker* (Oct.-Dic. 2001), mediante una serie de caricaturas que ilustraban los posibles contratiempos en la vida laboral de sus miembros. Asimismo, se les aseguraba que las medidas solo serían temporales (en principio durante un año, sujeto a revisión periódica, de forma que se regresaría a la nómina normal siempre y cuando la situación mejorara). La última caricatura, en la que los miembros del SPWU aparecían en actitud vigilante, se preguntaba: "¿Cómo puede el sindicato garantizar que la gerencia no explotará la situación y nos hará sufrir innecesariamente?" Se aseguraba a los miembros que el sindicato "monitoreará y estudiará la situación con regularidad junto con la gerencia" y se solicitaba a los afiliados "informar [al sindicato] inmediatamente si tienen alguna opinión al respecto. Arrollémonos las mangas y pongamos manos a la obra por el bienestar a largo plazo del PSA y por nuestro propio bien."

1.1 Diálogo social y empleo ocasional

Históricamente, el empleo en la industria portuaria se ha caracterizado por una desconfianza mutua entre las partes. Esto fue una consecuencia casi inevitable de las contrataciones de corto plazo a las que se sometía a los estibadores, quienes eran contratados solo para realizar trabajos puntuales mientras el buque estaba en el puerto. La eventualidad e incertidumbre del trabajo en los muelles estaban al centro de los problemas de la industria portuaria, que abarcaban desde la pobreza y el desempleo hasta las prácticas de soborno, corrupción e incluso el crimen organizado.¹³

En ausencia de un diálogo social constructivo entre los actores principales, el Estado ha intervenido en muchos puertos alrededor del mundo para reglamentar el mercado laboral en los muelles. En Australia, por ejemplo, Junta de la Industria de la Estiba Australiana (ASIB) se estableció en 1949 con facultades para reclutar y despedir a los estibadores, imponer medidas disciplinarias, fijar las cuotas de empleo en el puerto, pagar el "salario por asistencia" cuando los cargadores se presentan a trabajar aunque no haya trabajo disponible, proporcionar equipos para primeros auxilios, cafeterías y otras facilidades y transportar por tren a los trabajadores. Sus funciones eran similares a las de la Comisión de la Industria Portuaria en Nueva Zelanda, establecida en 1940, y la Junta Nacional de Trabajadores Portuarios (NDLB) en el Reino Unido.

Al igual que con muchos sistemas de empleo portuario establecidos durante el siglo XX, el Régimen Nacional para los Empleados Portuarios (NDLS) del Reino Unido fue el resultado de un diálogo social tripartito, como se explica en el recuadro 3. En muchas situaciones, solo la intervención del Estado permite romper el impasse entre el empleador y los representantes de los trabajadores, sobre todo cuando el progreso de la industria requiere cambios estructurales significativos.

¹³ Ver, por ejemplo, Davies et al. (2000).



Recuadro 3 | Introducción del Régimen Nacional para los Empleados Portuarios en el Reino Unido

Durante mucho tiempo, tanto los reformadores sociales como el gobierno habían reconocido en sucesivas indagatorias que “una mano de obra frecuente o constantemente desempleada resulta perjudicial para los intereses de los trabajadores, los puertos y el público y es vergonzoso para la sociedad”¹. En un principio todos los intentos de reforma fallaron ante la falta de cooperación entre la partes e incluso al interior de las organizaciones más importantes que representaban a empleadores y trabajadores.² Fueron las exigencias de La Segunda Guerra Mundial y el nombramiento de Ernest Bevin, líder del Sindicato de Trabajadores del Transporte y Afines (TGWU), como Ministro de Trabajo y Servicios Nacionales lo que finalmente condujo a la implantación de un sistema general para reglamentar el empleo.

Se introdujo el registro obligatorio de todos los estibadores en los puertos principales por medio de comités de registro con representantes de ambos lados de la industria. Para satisfacer las demandas durante la guerra, se establecieron como condiciones para registrarse la disponibilidad para trabajar en horas extraordinarias y las transferencias entre puertos, a la vez que estas condiciones daban a los trabajadores derecho a un salario semanal garantizado.

El diálogo social estuvo al centro del nuevo sistema de relaciones laborales. Se buscaron mejoras en la productividad por medio de comités de “rapidez y resultados” establecidos en cada puerto con el apoyo total del TGWU, mientras que las condiciones básicas de los servicios que garantizaban el trabajo decente (por ejemplo, salario mínimo, tasas para el pago de horas extraordinarias, horas laborales, derecho a días feriados, entre otros) se determinaron mediante un Consejo Nacional Conjunto (NJC) para la Industria del Transporte Portuario.

Mucho antes del final de la Guerra, el Ministro de Trabajo buscó al NJC para que elaborara propuestas en torno a un régimen de empleo permanente en tiempos de paz, pero las negociaciones fueron lentas y en un momento dado fracasaron en torno al tema del control conjunto de los registros de empleo en los puertos. El gobierno, por lo tanto, prolongó la aplicación de los esquemas utilizados durante la guerra mientras proseguían las negociaciones bipartitas. Además, se establecieron indagatorias oficiales para facilitar las negociaciones y considerar puntos específicos de estancamiento entre las partes (por ejemplo, el monto del salario garantizado).

Por último, se introdujo el decreto sobre los estibadores (Reglamento de Empleo) en junio de 1947. Tanto cargadores como empleadores se registraron ante la Junta Nacional de Trabajadores Portuarios (NDLB), compuesta por cuatro representantes de los empleadores y cuatro de los sindicatos, así como un presidente y un vicepresidente nombrados por el Ministro de Trabajo. Además, solo a los estibadores registrados que trabajaban para empleadores registrados se les permitiría asumir “trabajo en los muelles”, según la definición del Régimen Nacional para los Empleados Portuarios (NDLS). También había 22 juntas locales de trabajadores portuarios, conformadas en partes iguales por representantes de los empleadores y los sindicatos. Estas juntas fungieron como los empleadores ocasionales, quienes eran contratados diariamente por los “empleadores regulares (compañías de estiba privadas, operadores de muelles, compañías de bodegaje, etc.) Desde esta función, las juntas eran responsables de aspectos como el reclutamiento, disciplina, despido, formación, facilidades de asistencia social y pago del dinero de asistencia y el salario semanal garantizados (los cuales se financiaban mediante un impuesto a la nómina salarial).

En esa época, el NDLS se anunciaba como “el experimento social y laboral más grande del mundo”³. Sin duda fue un acontecimiento significativo en términos de diálogo social y democracia en la industria, que otorgó poderes estatutarios a las organizaciones de trabajadores en áreas por tradición consideradas como patrimonio exclusivo del sector gerencial. Como era inevitable, el NDLS tuvo sus oponentes a ambos lados de la industria, aunque hizo una contribución duradera y significativa a la eficiencia operativa y al trabajo decente en los puertos.

¹ Lord Shaw (1920), *Report Concerning Transport Workers' Wages*, Cd. 936-7, para. 17.

² Phillips y Whiteside (1985).

³ Lord Ammon, primer presidente de la NDLB, citado en Wilson (1972), p. 111.



Incluso hoy en día muchos cargadores todavía están empleados en forma ocasional, por lo general por empresas privadas que los contratan para carga y descarga. En muchas partes del mundo como Centroamérica, estos trabajadores en general no están afiliados a los sindicatos ni tampoco participan de manera rutinaria en ninguna forma de diálogo social con su empleador ni con la autoridad pública portuaria.

1.2 Diálogo social y mecanización

En las economías industrializadas, durante la primera parte del siglo XX se introdujeron de manera extendida esquemas para los mercados laborales diseñados para reglamentar o eliminar el empleo ocasional en la industria portuaria.¹⁴ Para la década de los 60, sin embargo, los interlocutores sociales se enfrentaron al desafío sin duda mayor de la mecanización. Esto exigió no menos que la modernización total de las prácticas laborales y los planes de empleo.

Al introducirse en un principio, la mayoría de las prácticas laborales parecen razonables, pero a menudo se tornan restrictivas con el paso del tiempo, conforme los métodos de organización del trabajo cambian y se adoptan nuevas tecnologías. En la costa occidental de los Estados Unidos, muchas normas laborales adoptadas después del establecimiento de las oficinas sindicales de colocación en 1934 fueron restrictivas desde el inicio, por ejemplo la imposición de límites a la carga suspendida y a la “doble manipulación”.¹⁵ El periodo de 1934 a 1948 ha sido uno de los más tempestuosos en la historia laboral de los Estados Unidos, pero después de una huelga de 95 días en 1948 y la negociación de un acuerdo sin precedentes de dos años y medio, el Sindicato Nacional de Estibadores y Bodegueros (ILWU) decidió no sancionar las huelgas cortas espontáneas y más bien invirtió en un nuevo procedimiento de arbitraje y conciliación. Más importante aún, los empleadores se reorganizaron en el marco de una nueva organización, la Asociación Marítima del Pacífico (PMA), la cual adoptó un nuevo enfoque hacia las relaciones laborales bajo el liderazgo de Paul St Sure.

Esto sentó las bases para los Acuerdos de Mecanización y Modernización de la década de los 60, los cuales continúan siendo un ejemplo óptimo de negociación integradora (en la cual todos ganan) en la industria portuaria e incluso en cualquier otro sector de la economía internacional. Tales negociaciones ejemplifican las condiciones necesarias para un diálogo social bipartito eficaz y en especial los principios de negociación que busca intercambiar concesiones antes que reclamar derechos morales o de otro tipo; el respeto mutuo entre los interlocutores sociales (en especial al nivel de los líderes); la democracia interna tanto dentro de las organizaciones de empleadores como de trabajadores; la transparencia en las negociaciones entre las partes; y la importancia de contar con organismos de interés cohesionados e inclusivos, facultados para hablar en nombre de sus mandantes. En el recuadro 4 se describe el curso y contenido del Acuerdo de Mecanización y Modernización de 1960.

¹⁴ Véase Evans (1969).

¹⁵ Hartman (1969), p.71.



Recuadro 4 | Estados Unidos: el Acuerdo de Mecanización y Modernización de la Costa Occidental, 1960

Si bien las relaciones laborales en los puertos estadounidenses experimentaron mejoras considerables durante la década de los 50, la PMA estaba preocupada porque “esta época de aparente estabilidad da una falsa impresión en cuanto a la solidez general de la industria... Desaceleraciones en la economía, restricciones y malas prácticas son cosa de rutina y los costos de manipulación de carga aumentan cada año”¹. Los intentos de eliminar las reglas laborales no contractuales mediante varios programas de “conformidad y rendimiento” a principios de la década de los 50 habían fallado y los empleadores enfrentaban una competencia creciente y el fantasma de la intervención estatal si la industria no mejoraba.

Mientras los empleadores buscaban un nuevo abordaje, los líderes del ILWU se percataron de que no podían aferrarse para siempre a normas laborales obsoletas. En palabras del secretario tesorero del sindicato: “Gran parte de la organización sindical está primordialmente a la defensiva... El empleador actúa y el sindicato reacciona. Ante todo, los sindicatos están orientados a solucionar problemas pasados y a encargarse de las quejas actuales. Rara vez se preparan para enfrentar el futuro, y mucho menos preverlo. Siempre existe la tentación de alejarse y esperar lo mejor y abordar los problemas conforme surgen”².

Al proponer un nuevo enfoque que implicaría concentrarse en los miembros que permanecerían en la industria de cara al futuro en lugar de tratar de maximizar el número empleados en ese momento, Harry Bridges, presidente del ILWU, reconoció durante la reunión del “cauco” de la estiba (*Longshore Caucus*) celebrada en 1956³ que él sería “terriblemente impopular”. De hecho, a los funcionarios del sindicato se les pidió que negociaran con tanta fuerza con los delegados de los “caucos” y miembros de las bases sindicales, como con los empleadores. La democracia al interior de los sindicatos jugó un papel vital en este contexto, pues los trabajadores a menudo se sienten impotentes durante las negociaciones que acompañan cualquier cambio importante en sus condiciones laborales y redundan en sentimientos de suspicacia y hostilidad hacia el propio sindicato y hacia el empleador. Los afiliados del ILWU siempre tuvieron un fuerte sentido de pertinencia hacia el sindicato.

En estas conversaciones se establecieron los principios básicos de un acuerdo de mecanización y modernización futura antes de emprender cualquier negociación detallada. Las conversaciones informales se convirtieron en negociaciones formales en 1959. Una característica notable de las negociaciones formales fue que los líderes sindicales informaban regularmente sobre los avances alcanzados a los delegados de los “caucos”, en los cuales se acordaban las políticas futuras y luego se procedía con las negociaciones frente al “cauco”. El Cauco de Estibadores permaneció en sesión durante 18 días en las últimas etapas de la negociación del Acuerdo de Mecanización y Modernización de 1960, en lo que se ha llegado a conocer como “las negociaciones de la pecera”.

Cuando el acuerdo se concluyó finalmente, todos los miembros del sindicato recibieron una copia. Habían tenido tiempo para reflexionar y debatir en la oficina sindical de colocación y para reunirse en horas de trabajo antes de votar la aprobación del nuevo contrato en un referendo. Ambas partes se beneficiaron con el acuerdo final. A cambio de abandonar las normas laborales restrictivas, a los estibadores de la “Lista A” se les garantizaron 35 horas pagadas por semana (a la tarifa ordinaria) y los empleadores aportaron US\$29 millones durante 6 años a un fondo para cubrir estos pagos y a un plan de jubilación para los trabajadores que cumplían 65 años (con la opción de jubilarse en forma anticipada a los 62 años). Esta inversión por parte de los empleadores representó menos del 5% de los costos laborales totales por hora trabajador. La productividad en 1965 fue un 40 por ciento superior a la de 1960, después de haber estado estancada durante los 20 o 30 años anteriores. Más importante aún, el acuerdo allanó el camino a la revolución tecnológica de la contenedorización en la costa occidental, y es posible que en los puertos de todo el mundo. Un segundo acuerdo de mecanización y modernización se concluyó en 1966 y se mantuvo vigente durante 5 años más.

¹ WFP (1958).

² Goldblatt (1963), p. 41.

³ La división de la estiba del ILWU está regida por el “cauco”, que es un órgano representativo de los estibadores, trabajadores marinos y capataces o supervisores elegidos por sus mandantes en cada sindicato local. Los representantes votan en los “caucos” en forma proporcional a la fuerza de su membresía local.



1.3 Diálogo social y comercialización

Conforme se desarrollaron la contenedorización y otras formas de mecanización a finales de la década de los 60 y durante los años 70, lo cual significó una incursión creciente en el uso de métodos más convencionales de manipulación de carga, las líneas marítimas internacionales y compañías operadoras privadas mostraron una mayor voluntad de intervenir en atracaderos dedicados y equipos especializados. En el puerto Belga de Antwerp, por ejemplo, la proporción de grúas financiadas por el sector privado aumentó de menos de una de cada diez en 1960, a más de una tercera parte para 1970 y a más de la mitad para principios de 1980, de forma que para esta época más del 80 por ciento de todas las terminales estaban equipadas por el sector privado.¹⁶

El crecimiento en la inversión del sector privado marcó el surgimiento de un enfoque más comercial hacia la administración, gestión y operación de los puertos. En la mayoría de los principales puertos del mundo, la autoridad pública portuaria trabaja hoy en día muy de cerca con los operadores privados para desarrollar las instalaciones e integrar los diversos modos de transporte que convergen en el puerto –marítimo, terrestre y ferroviario– así como para promover en un sentido más amplio las actividades marítimas, industriales y de distribución (MIDAS) dentro y alrededor de la zona portuaria (el llamado “toque de oro” que los puertos pueden lograr en términos del crecimiento de la economía local e incluso de la nacional). En la mayoría de las economías industrializadas el proceso de comercialización se puede describir mejor con el calificativo de “evolucionario” en lugar de “revolucionario”, aunque el cambio a menudo ha dependido de la intervención estatal para modificar la condición jurídica de la autoridad nacional portuaria, las condiciones o criterios para la inversión y los permisos de operación, las políticas de fijación de precios en el puerto, las reglas de competencia y otros aspectos similares. En las economías en desarrollo y las de reciente industrialización, la comercialización por lo común marca un abandono más decisivo de las prácticas pasadas. De nuevo, el diálogo social juega un papel importante en estos casos, como lo ilustra el esquema de participación del sector privado en el Puerto Klang (Malasia) (véase el recuadro 5.)

¹⁶ Suykens (1985), pp.87-188.



Recuadro 5 | Malasia: participación del sector privado en Puerto Klang

Tras la introducción de una nueva política económica en 1971, la cual hacía hincapié en el desarrollo basado en el incremento de las exportaciones, los puertos del país no pudieron mantener el ritmo de cara al acelerado crecimiento de la economía. Puerto Klang, que es el principal puerto de Malasia, tenía problemas de congestión, baja productividad, además de una infraestructura debilitada y escasez de equipos modernos para la manipulación de carga. Además, los intentos de reforma gerencial no habían tenido éxito.

En 1983, el Gobierno de Malasia adoptó una política de participación del sector privado y escogió la terminal de contenedores de Puerto Klang como su primer candidato. En 1985, la Unidad de Economía y Planificación (EPU), una dependencia estatal, emitió las Directrices sobre la Privatización, un documento de carácter general, no solo "para explicar y clarificar los detalles de la política gubernamental sobre la privatización" sino también "para informar a los empleados y al público en general sobre este tema". Esta última meta fue de particular importancia porque los trabajadores malasios por lo general son excluidos de los procesos de toma de decisiones dentro y fuera de sus lugares de trabajo. El sistema de relaciones laborales se caracteriza por un control estatal generalizado, un unilateralismo gerencial y restricciones a la organización de la fuerza laboral y a la negociación colectiva.¹ La afiliación a los sindicatos en Puerto Klang es muy alta, pero el movimiento sindical está basado en organizaciones locales (o sea, confinadas al área del puerto), las cuales a su vez están divididas en diversos grupos de trabajadores (por ejemplo, el personal de la autoridad portuaria, el personal de alto rango, los trabajadores de los puertos y los de servicios auxiliares).

Como es comprensible, los empleados temían cualquier cambio de propiedad, pues nunca se había experimentado ninguna reducción de personal mientras el puerto había sido propiedad estatal. Incluso las Directrices de la EPU señalaban claramente que "la privatización no debería conducir a ningún tipo de desplazamiento de los trabajadores.... Los empleados deben ser contratados por las empresas privatizadas en iguales condiciones a las que disfrutaban mientras trabajaban para el Gobierno." Solo la intervención del Primer Ministro, quien se reunió personalmente con ocho líderes sindicales de la industria portuaria, apaciguó los temores de la fuerza laboral organizada. Después de prolongadas negociaciones entre la autoridad portuaria, los sindicatos y la gerencia de la nueva empresa, llamada Kelang Container Terminal (KCT), una empresa conjunta entre Kontena Nasional y P&O Ports Australia Ltd., se ofrecieron a los trabajadores tres opciones: el despido por reducción de la plantilla, seguir trabajando por contrato con la Autoridad de Puerto Klang (KPA) o renunciar a la autoridad portuaria e integrarse a KCT. Un poco más de 800 trabajadores se integraron a KCT, cada uno con garantía de empleo por cinco años (pese a que alrededor del 15% de la fuerza laboral se estimaba como innecesaria)². KCT expresó su compromiso con los trabajadores mediante el pago de un bono de 21 días al final del primer año de operaciones, pese a que la empresa estaba teniendo pérdidas, como reconocimiento a una mejora significativa en su desempeño. El pago del incentivo fue uno de los elementos clave de la estrategia de gestión de recursos humanos de KCT. Los costos de empleo se duplicaron durante los primeros diez años de operaciones de la empresa, en gran parte como resultado de un mejor desempeño y el pago de incentivos resultante, pero los ingresos de explotación de la empresa aumentaron un 130% durante el mismo periodo.

Además de recibir una formación extensiva para incrementar sus destrezas y mejorar los procedimientos de salud y seguridad, el cambio más significativo para los trabajadores demostró ser el cambio en el ámbito gerencial. P&O Ports mantuvo solamente una participación menor en KCT, pero la gerencia de P&O jugó un papel catalítico para el cambio y la adopción de una nueva cultura corporativa la cual, según uno de los empleados de la empresa, en la actualidad "se basa en el deseo de tener éxito. Anteriormente toda la actitud se centraba en la prevención de fallas"³. La mayoría de los trabajadores mencionaron que el cambio de administración era "un cambio para mejorar", lo cual resultó en una relación de mayor cooperación entre los interlocutores sociales y una mejor comunicación de doble vía.⁴

¹ Véase Todd y Peetz (2001).

² Tull y Reveley (2002), p. 71.

³ Entrevista con el autor, noviembre de 1996.

⁴ Ali (1994)



La mayoría de los países industrializados han pasado por estas etapas de desarrollo de manera secuencial: introdujeron algún tipo de esquema laboral en los muelles o algún sistema de reglamentación del mercado laboral (por ejemplo, oficinas sindicales de colocación) para enfrentar la problemática de la mano de obra ocasional durante el período 1940-1960; negociaron nuevos acuerdos en materia tecnológica o modificaciones al régimen laboral de los muelles para adaptarse a los cambios producidos por la contenedORIZACIÓN a finales de la década de los 60 y principios de los 70; y luego introdujeron un enfoque más comercial hacia la gestión y administración de la autoridad portuaria, acompañado de mayores niveles de inversión y participación del sector privado en las operaciones portuarias, durante los años 80 y 90. Con esto no se sugiere que los puertos en los países desarrollados no enfrenten en la actualidad desafíos importantes. (La negociación de un nuevo acuerdo tecnológico en la costa occidental de Estados Unidos en 2002 es un ejemplo evidente en este sentido, como lo es también la interrogante permanente de si la autoridad pública portuaria o los operadores privados de terminales deben ser responsables de la contratación de los operadores de grúas en Francia). Más bien, la intención es destacar el hecho de que los diferentes puertos alrededor del mundo experimentan cambios en niveles muy diferentes. El problema de muchos países en desarrollo es que se enfrentan a todos estos cambios de manera simultánea: a menudo cuentan con sistemas pobres o ineficaces para reglamentar el mercado laboral, bajos niveles de inversión en equipos y sistemas electrónicos de datos, además de una burocracia estatal en las operaciones portuarias. Todos estos son problemas importantes en la agenda actual del diálogo social en los puertos del mundo.

1.4 Lista de comprobación

- ¿Existen compromisos nacionales o en la esfera del sector privado en torno al diálogo social en su país; ¿existen instituciones encargadas de llevar a la práctica esos compromisos?
- ¿Cuáles son las diferentes formas de diálogo social en los puertos de su país?
- ¿Qué papel ha jugado el diálogo social en la reforma de las prácticas laborales, la introducción de tecnologías novedosas o la participación del sector privado?
- ¿Cuál fue el impacto del diálogo social en el proceso de toma de decisiones y en cualquier resultado subsiguiente?
- ¿Qué factores han contribuido al éxito o del diálogo social? Y por el contrario, ¿qué factores lo han limitado?



2.

La nueva agenda de diálogo social en los puertos del mundo

El cambio parece ser una de las características más comunes en las organizaciones contemporáneas. En años recientes la globalización ha tenido un fuerte impacto en la industria portuaria, al incrementar los niveles de intercambio comercial y el flujo de tráfico alrededor del mundo, así como integrar a nuevos actores a un entorno comercial de por sí muy competitivo. Pero el transporte en los puertos también es una causa de la globalización, y no simplemente su objeto. Una mayor eficiencia en la actividad portuaria sirve para reducir costos y el tiempo de las operaciones de carga y descarga de los barcos, ampliando así e incluso abriendo redes de rutas internacionales y ofreciendo nuevas oportunidades comerciales a importadores y exportadores.

La globalización ha dado origen a una nueva agenda de diálogo social en los puertos del mundo. Para los empleadores y dependencias estatales responsables del transporte y el comercio, esta agenda está dominada hoy en día por el interés por la eficiencia y la competitividad internacional de los puertos nacionales. Para los trabajadores, la preocupación principal es la seguridad de sus trabajos y las condiciones asociadas al empleo, las cuales en conjunto constituyen lo que se conoce como trabajo decente en los puertos.¹⁷ He aquí la fuente de muchos de los conflictos que han acompañado el proceso de globalización en los puertos. Los trabajadores desean trabajos decentes, pero muchos empleadores hacen énfasis en que no es posible ofrecer empleos permanentes e ingresos garantizados en una economía globalizada de acelerados cambios tecnológicos.¹⁸

¹⁷ Véase, por ejemplo, los comentarios de los representantes estatales, de los empleadores y de los trabajadores en OIT (1995) pp.4-7.

¹⁸ Véanse los comentarios de los miembros empleadores en respuesta a la Encuesta General de la OIT sobre los informes relacionados con el Convenio sobre el trabajo portuario (Núm. 137) y la Recomendación (Núm. 145), 1973, reproducidas en el Registro Temporal de la 90 reunión (tercer punto de la agenda: información e informes sobre la aplicación de los Convenios y Recomendaciones), Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 28/39.

2.1 Función cambiante de los puertos modernos

Hoy en día se reconoce que los puertos modernos deben cumplir una gran cantidad de funciones distintas. Son vitales para los intereses económicos nacionales, en especial para los países en desarrollo en los cuales los costos portuarios pueden marcar la diferencia en términos de la competitividad o no competitividad de los bienes en los mercados mundiales. Constituyen centros de actividad marítima, industrial y de distribución y como tales actúan como “polos de crecimiento” para la economía local, regional e incluso nacional, como es el caso de Antwerp (Bélgica) o Róterdam (los Países Bajos); y constituyen “elementos funcionales” en los sistemas logísticos mundiales y en las “cadenas de valores” de las líneas navieras internacionales, transportistas y compañías transnacionales y multimodales de logística.

Es este último papel el que quizás sea el principal impulsor del rumbo actual de los acontecimientos, en que las compañías transnacionales buscan integrar una variedad de modalidades de transporte y ofrecer servicios “de puerta a puerta” a sus principales clientes.¹⁹ Estas compañías pueden ser líneas navieras internacionales o sus subsidiarias (por ejemplo, Maersk-SeaLand-APM Terminals), operadores mundiales de terminales tales como Hutchison Port Holdings y PSA International, empresas de transporte y camiones (por ejemplo, Kuhne Nagel y Transplace) u operadores ferroviarios (tales como Stinnes-Railion y ABX) o “integradores” tales como UPS y Federal Express. Estas compañías demandan menores costos portuarios, mayor productividad y servicios más confiables de parte de los principales puertos del mundo, en los que a menudo están dispuestos a hacer inversiones significativas y a crear una red confiable de puertos de enlace que conformen sus redes globales de rutas y servicios.

Para adaptarse a estos cambios, los puertos están avanzando hacia un modelo “de puerto en alquiler” en la organización y administración portuaria.²⁰ Este modelo es promocionado por el Banco Mundial,²¹ la UNCTAD²² y grupos de gestión portuaria tales como la Comunidad para el Desarrollo de África Austral y la Asociación de Gestión Portuaria del África Oriental y África Austral.²³ En el cuadro 1 se compara el modelo de puertos en alquiler con los modelos de puertos con servicios públicos y privados (en los cuales la parte dominante a cargo del puerto aporta todas las inversiones importantes y los servicios básicos) y el modelo de puerto herramienta o puerto útil (en el que el sector público aporta todas las herramientas necesarias para ofrecer los servicios portuarios al usuario, pero tales servicios son ofrecidos primordialmente por el sector privado).

¹⁹ Véase Robinson (2002), pp.241-255.

²⁰ Baird (2002) e Inoue (2005).

²¹ Banco Mundial (2001).

²² UNCTAD (1995).

²³ UNCTAD (2003a), p.17.

**Cuadro 1 Funciones del sector público y el privado en la gestión portuaria**

	Administración del puerto	Gestión e infraestructura náutica	Infraestructura del puerto	Superestructura (equipos y edificios)	Actividades de manipulación de carga	Pilotaje	Remolcado	Servicios de atracadero	Remolcado
<i>Puerto de servicio público</i>	público	público	público	público	público	público privado	público privado	público privado	público privado
<i>Puerto de servicios privados</i>	privado	privado	privado	privado	privado	privado público	privado	privado	privado público
<i>Puerto útil</i>	público	público	público	público	privado	público privado	público privado	público privado	público privado
<i>Puerto en alquiler</i>	público	público	público privado	privado	privado	público privado	público privado	público privado	público privado

2.2 Puertos en alquiler y diálogo social

Si bien existe una clara tendencia hacia el modelo de puertos en alquiler, este giro no se logra mediante un proceso diferenciado ni lineal y existe la probabilidad de una diferenciación considerable dentro del mismo puerto con el paso del tiempo. Por ejemplo, una concesión privada para la terminal de contenedores del puerto utilizando el modelo de puerto en alquiler puede coexistir con un modelo de puerto útil para el manejo de la carga surtida, no contenedorizada de usuarios generales. Esto puede plantear interrogantes en cuanto al acceso equitativo a las oportunidades laborales disponibles. Por ejemplo, ¿disfrutan los trabajadores de la terminal de contenedores de un trabajo más seguro y mejor remunerado? ¿Se reducirán los empleos en las terminales de carga surtida como resultado de ello? ¿Quién cubrirá los pagos de indemnización por terminación de contrato y jubilación si el sector privado genera y se apropia de la mayor parte de los ingresos portuarios en una parte “separada” del puerto?

Cuando la autoridad portuaria se convierte en arrendatario se requieren nuevas formas de diálogo entre el sector público y el privado, para garantizar la representación de los diferentes grupos de interés. Existen ejemplos de buenas prácticas tanto fuera²⁴ como dentro de la industria portuaria. En muchos puertos existen ya instituciones con espacios para el diálogo entre la autoridad pública, los operadores del sector privado y los grupos de usuarios. Otros puertos han experimentado reformas para brindar a los usuarios una mayor voz con relación a las funciones del puerto. Ejemplo de ello es el establecimiento de las Autoridades Portuarias del Canadá en los puertos comerciales más importantes del país. El proceso de reforma portuaria en ese país se analiza en el recuadro 6.

²⁴ UNCTAD (2001).

Recuadro 6 | Reforma portuaria en el Canadá¹

Hasta finales de la década de los 90 los puertos canadienses, en su calidad de empresas públicas, eran controlados en forma centralizada y a menudo eran lentos para adaptarse a las fuerzas competitivas emergentes, en particular porque los nombramientos políticos en las juntas directivas de los principales puertos del país solían traducirse en decisiones que favorecían la conveniencia política antes que las necesidades comerciales. Después de la introducción de la ley marítima del Canadá en 1998, los puertos fueron reorganizados en tres categorías independientes, a fin de reflejar la función e importancia de cada uno de ellos de acuerdo con los intereses locales, regionales, nacionales e internacionales.

Los puertos más grandes y de importancia crítica para el comercio local e internacional pasaron a ser las Autoridades Portuarias de Canadá (CPA) y quedaron sujetos a un régimen de gestión con criterios uniformes y claros. Hoy en día las CPA funcionan a partir de principios comerciales, de forma que los usuarios tienen más voz con respecto al funcionamiento del puerto y el gobierno federal no tiene participación directa en las operaciones portuarias. La segunda categoría incluye los puertos regionales y locales que fueron transferidos a los grupos de interesados locales, quienes están en una mejor posición para gestionarlos. Por último, los puertos lejanos que prestaban servicios a comunidades que dependen del transporte marítimo se mantienen bajo la jurisdicción federal.

Estas reformas fueron el resultado de un extenso y largo proceso de diálogo social. Como parte del mismo, se celebraron audiencias a lo largo y ancho del país a partir de las cuales se generaron recomendaciones sobre una política marítima nacional, así como una serie de talleres regionales auspiciados por el gobierno para revisar las recomendaciones.

¹ Este relato se basa en Ircha (2001).

Aunque existe una tendencia mundial hacia la participación del sector privado en la gestión portuaria y hacia la comercialización de las autoridades públicas portuarias, hay cursos de acción alternativos que pueden producir resultados similares. En varios países africanos, por ejemplo, la simple medida de exigir a las empresas portuarias del sector público que produzcan mejores resultados, aunque estas mantengan su independencia para la toma de decisiones, ha producido "resultados idénticos y en ocasiones mejores"²⁵. El diálogo social puede contribuir a identificar dichas alternativas. Más importante aún, su propósito no es solamente identificar alternativas al estatus quo, sino además maximizar lo que los economistas llaman la "función de utilidad *conjunta*" de los interlocutores sociales, en oposición a los intereses *específicos* de los actores dominantes tales como el Estado o el capital transnacional. La propuesta de privatización del puerto de Belfast en Irlanda del Norte, que se analiza en el recuadro 7, es un ejemplo interesante al respecto.

²⁵ UNCTAD (2003a), pp.22.



Recuadro 7 | Puerto de Belfast: conservación del estatus de puerto confiable¹

Cuando el gobierno del Reino Unido anunció un paquete de inversión de £315 millones para Irlanda del Norte en mayo de 1999, el objetivo era ofrecer un “marco para la prosperidad” que se acoplara con el “mecanismo para la paz” establecido mediante los Acuerdos de Belfast de 1998 (también llamado acuerdo del Viernes Santo). Ya se habían realizado consultas con la comunidad empresarial, con círculos políticos y con los sindicatos para determinar cuál era la mejor manera de utilizar el dinero para paliar el desempleo, mejorar las condiciones locales de vivienda y promover la educación y formación.

La inversión en infraestructura también ocupaba un lugar prioritario en la agenda. Todas las inversiones ya planificadas se financiarían con “fondos frescos”, con excepción de los que se debían reunir mediante la privatización del Puerto de Belfast, que se estimaba generaría alrededor de £70-90 millones. Los Comisionados del Puerto de Belfast (BHC) recibieron con beneplácito la oportunidad que esto traería consigo para alcanzar un mayor desarrollo de sus actividades comerciales, pero los representantes de los trabajadores y usuarios del puerto se oponían a la propuesta de venta. En palabras de Ian Webb, del grupo de usuarios del Puerto de Belfast, “si no está roto, no hay que arreglarlo.” Durante los últimos 30 años de problemas casi nada ha funcionado en Irlanda del Norte, pero el puerto ha funcionado muy bien. Está bien administrado, genera un buen excedente y ofrece un servicio eficiente. Entonces, ¿para que venderlo?” Más importante aún, la oposición a la privatización unió a los partidos políticos norirlandeses más importantes, desde el Sinn Fein hasta el Partido Unionista Democrático (DUP). En las áreas dentro y alrededor el puerto en las que se habían perdido empleos en forma significativa durante los últimos años, los grupos políticos estaban alerta para proteger los empleos existentes y mantener algún grado de influencia en torno a los proyectos de desarrollo portuario futuros que pudiesen regenerar a las comunidades locales. Belfast podría ser un puerto “confiable”, es decir, uno de un grupo de puertos en el Reino Unido gestionados por una junta independiente de síndicos o comisionados, nombrados por el gobierno y encargados de actuar en pro de los intereses del puerto y de todos los grupos de interesados relevantes. Sin embargo, como un alto funcionario público del Departamento de Desarrollo Regional (DRD) en Irlanda del Norte señaló: “Había mucha desconfianza en torno a los BHC. Los comisionados ciertamente no disfrutaban de la confianza de los políticos locales.”

De conformidad con el decreto de puertos de 1994 (Irlanda del Norte)/ solo existía una oportunidad restringida para la consulta con los interesados, de modo que al enfrentarse a una posición cada vez mayor, el Secretario de Estado norirlandés delegó en la Asamblea de Irlanda del Norte la decisión final sobre la propuesta de venta. Se estableció un comité ad hoc para analizar una serie de alternativas, pero después de extensas consultas los BHC no consideraron aceptables sus recomendaciones.

El impasse creado por el proceso político dejó a todas las partes prácticamente con la única opción de aceptar que el puerto continuara gozando del estatus de puerto confiable, aunque con mayor libertad comercial para los BHC (por ejemplo, para la solicitud de préstamos y la diversificación comercial). Los BHC tienen libertad para determinar lo que resulte mejor para los intereses del puerto, aunque la Asamblea determina si tales intereses coinciden con el interés público.

Para consolidar estos cambios, la nueva composición de la junta de los BHC refleja el clima político de Irlanda del Norte. El número de comisionados se ha aumentado de diez (anteriormente el presidente, un representante de los sindicatos, otro del ayuntamiento y siete comisionados de la comunidad empresarial) a 15; en lugar de contar con solo un representante del ayuntamiento, ahora hay un comisionado por cada uno de los cuatro partidos políticos principales, es decir el Partido Social Demócrata y Laborista, el Sinn Fein, el DUP y el Partido Unionista de Ulster, así como dos representantes de la comunidad). Según el director de la sección de puertos aéreos y marítimos del DRD, el Puerto de Belfast ahora no solo está sujeto a una mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía, “sino que probablemente mucho más que cualquier otro puerto del Reino Unido”.

¹ Este relato se basa en Blyton y Turnbull (2004), pp. 170-177

2.3 Arrendadores, arrendatarios y mano de obra

De acuerdo con el modelo de puerto en alquiler para la organización portuaria, mediante el cual las autoridades públicas portuarias normalmente arriendan a largo plazo las terminales y otras instalaciones portuarias a compañías privadas, es probable que exista un sistema de empleo “óptimo” basado en un “núcleo” permanente de operadores de equipo mecánico altamente calificados (de quienes se espera una flexibilidad funcional y que trabajen según un patrón de jornadas que garantice la operación ininterrumpida durante las 24 horas, 7 días de la semana). Este núcleo se complementa con trabajadores ocasionales o temporales, contratados durante los períodos de mayor demanda o para cubrir tareas específicas (por lo común menos calificadas) como amarrar y desamarrar los contenedores. En la mayoría de los países desarrollados, estos últimos son por lo general estibadores plenamente calificados, contratados por agencias privadas de colocación (por ejemplo en Alemania y en los Países Bajos), bolsas de trabajo del Estado y agencias privadas de colocación (por ejemplo en España) o una agencia de empleo sujeta al control estatal (por ejemplo en Antwerp, Bélgica). En otros casos, los estibadores son asignados diariamente desde una oficina de colocación sindical (por ejemplo en la costa occidental de los Estados Unidos). En otras palabras, aunque estos estibadores pueden trabajar para varios empleadores distintos durante una semana típica, la contratación preferencial les ofrece una seguridad laboral significativa. Este sistema óptimo de empleo se describe en el recuadro 8.



Recuadro 8 | Empleo en Eurogate¹

Eurogate es una de las terminales de contenedores y grupos logísticos más grandes de Europa; tiene terminales en nueve lugares y sus cifras de manipulación de carga ascendieron a 11 500 millones de TEU en el 2004. Eurogate introdujo recientemente en su terminal Bremerhaven (Alemania) un nuevo sistema de trabajo en equipo y eliminó el antiguo sistema de trabajo y supervisión en cuadrillas.

Todos los miembros del equipo están capacitados para desempeñarse en diversas tareas –más del 90% de la fuerza laboral de los muelles de la compañía puede realizar todas las tareas de la terminal– y cada equipo debe garantizar que dos grúas para contenedores estén disponibles y en capacidad de operar en todo momento durante su turno (ello significa que cada grúa debe ser “alimentada” por el equipo con cajas que vienen y van del buque o la pila por medio de grúas pórtico de patio y otros equipos). En la actualidad hay un traslape de 30 minutos en las jornadas de la terminal para garantizar una operación continua. El antiguo sistema de “trabajo y descanso” que consistía en dos horas de operación seguidas por dos horas sin hacerlo (lo que se traduce en tan solo cuatro horas de trabajo en una jornada de ocho horas) se ha modificado a dos horas de trabajo y 30 minutos de descanso (esto da seis horas de tiempo de manejo por turno). En opinión de uno de los gerentes de terminal de la compañía, “lo ideal sería contar con horarios de inicio flexibles y pagar a partir del momento en que el buque empieza a trabajar, en lugar de cuando empieza el turno. Pero esto no sería justo para los trabajadores. Hay que estar del lado de los empleados; no se puede simplemente aceptar las demandas de las líneas navieras”. Aspectos como las nóminas, las funciones laborales e incluso los días libres son decididos por los equipos con al menos dos semanas de anticipación en consulta con el líder del equipo.

Los empleados de la compañía son todos trabajadores permanentes contratados del mercado laboral externo según las mismas leyes laborales aplicables a los trabajadores en otros sectores de la economía alemana. Sin embargo, toda mano de obra adicional que se requiera para satisfacer las demandas operativas durante los períodos de mayor demanda (por ejemplo los fines de semana) debe contratarse de la agencia de colocación que trabaja desde el puerto. En tiempos recientes, esta agencia privada emprendió un programa substancial de reformas y flexibilidad temporal para garantizar que estará en capacidad de satisfacer las demandas de funcionamiento por parte de los empleadores de mano de obra calificada, tanto desde el punto de vista de las destrezas como de los turnos (si los trabajadores pueden realizar toda la gama de tareas y trabajar con un patrón de jornada flexible, entonces será menos probable que haya una escasez de mano de obra por destrezas o por turnos). Por consiguiente, los trabajadores que forman parte de la agencia de colocación de Bremen-Bremerhaven pudieron reducir sus períodos de inactividad de un pico de aproximadamente 1 000 turnos por semana en 1996, a solo 1 000 por año al inicio del presente siglo. Un empleo seguro y trabajo variado son solo dos de los principales ingredientes del trabajo decente en los puertos alemanes.

¹ Este relato se basa en Turnbull y Wass (2005).

La mayoría de los organismos internacionales que emiten directrices sobre la participación del sector privado en los puertos ponen énfasis en la importancia del empleo permanente – las compañías privadas que invierten cantidades significativas de dinero en equipo nuevo desean contratar trabajadores altamente calificados y permanentes para operar las grúas en los desembarcaderos, las grúas pórtico, entre otros equipos – pero a menudo pasan por alto la necesidad continua que tienen la mayoría de los empleadores de puertos de acceder a mano de obra temporal u ocasional. Esto puede ser una fuente de confusión y confrontación entre los interlocutores sociales – la promesa es proporcionar empleo permanente, pero los empleadores privados a menudo recurren a la contratación de mano de obra no calificada, no registrada o no sindicada ajena al puerto, o incluso asignan marineros a varias tareas relacionadas con la carga cuando el buque está en el puerto (por ejemplo, amarrar y desamarrar los contenedores).

Como los ejemplos europeos ilustran con claridad, se puede llegar a una solución de negociación alternativa integradora (en la cual todos ganan) cuando el empleador comparte los

costos asociados con el empleo de trabajadores temporales u ocasionales, principalmente los costos de formación y el subsidio de desempleo para los días cuando no hay trabajo disponible (véase el recuadro 8.) En tales circunstancias el establecimiento de agencias privadas de colocación en todo el puerto puede resultar viable desde el punto de vista financiero, pero para ello se requiere la cooperación entre los empleadores y, en muchos casos, alguna guía o reglamentación por parte del Estado (por ejemplo, establecer como requisito que los operadores privados solo contraten estibadores calificados o reconocidos, según se estipula en el Convenio núm. 137 de la OIT.) Esto plantea ciertas interrogantes en cuanto a la representación de los interlocutores sociales que se abordan en la sección 3.

2.4 Diálogo social y trabajo decente

Muchos consideran la reforma laboral como el aspecto más crítico de la reforma portuaria.²⁶ Hasta la fecha, el impacto de la mayoría de los programas de ajuste estructural en los puertos del mundo ha sido la reducción en las cifras de empleo, además de sus efectos adversos en los términos y condiciones de empleo.²⁷ No es de extrañarse que la mayoría de los manuales de orientación sobre la privatización portuaria presten considerable interés al tema de la reducción de la fuerza laboral y cómo lograr tales reducciones mediante varios mecanismos tales como la merma natural, la jubilación temprana y el cese voluntario indemnizado.²⁸ Tales temas forman parte inevitable de la agenda del diálogo social, pero esta agenda no debe estar dominada solamente por los imperativos de la competencia y la reducción de costos.

Sin embargo, en opinión tanto de la UNCTAD como del Banco Mundial, la participación del sector privado en la industria portuaria, y de hecho en cualquier forma de ajuste estructural, debe enfocarse primordialmente hacia la promoción de la competencia. La UNCTAD, por ejemplo, asegura que la reforma portuaria "debe tener un solo objetivo general: lograr que los puertos tengan capacidad de respuesta ante el mercado y satisfagan así las necesidades de los clientes. La reforma tendrá éxito siempre y cuando se logre este objetivo"²⁹. Con respecto al tema más específico del diálogo social, el Banco Mundial reconoce el valor de la participación en la toma de decisiones, pero parece considerar la promoción de la competencia como el propósito principal de tal actividad: "Una participación amplia permitirá a todos los grupos de interesados compartir preocupaciones comunes en torno a la competitividad de los servicios portuarios y lograr una mejor comprensión de cómo cualquier debilitamiento de esta competitividad puede ser perjudicial para todos"³⁰. Si el trabajo decente ha de preservarse o establecerse de manera más firme en muchos puertos, entonces el diálogo social también debe abordar aspectos relacionados con la seguridad en el empleo, remuneración justa, formación y desarrollo, salud y seguridad, igualdad de oportunidades, la necesidad de evitar cualquier forma de discriminación y el logro de un equilibrio entre el trabajo y la vida personal.

Los estudios evidencian que cuando los representantes de los trabajadores participan en el proceso de reforma portuaria, es posible atenuar cualquier efecto adverso sobre los términos y condiciones laborales de los estibadores.³¹ El ejemplo de las reformas portuarias realizadas en España que se expone en el recuadro 9 muestra cómo el trabajo decente puede ser una parte integral del proceso de reforma.

²⁶ Véase, por ejemplo, UNCTAD (1995), p. 11.

²⁷ Véase OIT (1996a); Turnbull y Wass (1995a); Turnbull y Wass (1997), pp. 126-153.

²⁸ Véase, por ejemplo, ADB (2000); pp.58-59; Banco Mundial (2001), módulo 8.

²⁹ UNCTAD (1995), p.2.

³⁰ Banco Mundial (2001), módulo 1.

³¹ Turnbull y Wass (2005).



Recuadro 9 | Trabajo decente en los puertos españoles¹

Cuando la bolsa de trabajo de los puertos españoles se reestructuró a mediados de la década de los 80, estalló una enconada disputa sobre el empleo permanente en las compañías frente a la asignación de puestos desde la Sociedad Estatal de Estiba, la nueva agencia de contratación constituida como una compañía sin fines de lucro que es propiedad conjunta del Estado (51 por ciento) y los estibadores privados (49 por ciento). (Anteriormente la bolsa de empleo era parte del Ministerio de Trabajo.) La Coordinadora, que es el principal sindicato de trabajadores del muelle, intentaba limitar el empleo permanente en las compañías con el fin preservar el principio de intercambio de trabajo, así como una amplia igualación de las ganancias para la mayoría de los estibadores contratados con base en la rotación estricta de los integrantes de la agencia de colocación. Los empleadores, por su parte, deseaban contratar trabajadores permanentes altamente calificados, que estuvieran más familiarizados con los equipos y procedimientos operativos de la empresa.

Tras prolongadas negociaciones, trabajadores y empleadores llegaron a un arreglo que les permitía a estos contratar a algunos trabajadores en forma semanal en calidad de mano de obra permanente (por lo general entre un 15 y 20 por ciento de su fuerza laboral, con cifras de hasta un 40 por ciento en algunos puertos). Entretanto, la Estiba mantuvo los derechos exclusivos sobre “el trabajo de muelle”, de modo que la mayoría de los estibadores continúan asignándose entre las compañías con operaciones (estibadoras) de forma rotativa para así garantizar que se distribuya el trabajo, se equiparen las ganancias y que exista un grado de seguridad laboral para todos. El nuevo sistema demostró ser más flexible y rentable para los empleadores. Además, se logró una reducción significativa del total de la fuerza laboral mediante planes de jubilación temprana y el cese voluntario. Asimismo, es posible que la formación polivalente juegue un papel aun más importante. Debido a que los cargadores perciben salarios comparativamente altos, los cuales se determinan mediante un convenio nacional colectivo para la industria que se complementa con los convenios logrados dentro de la industria portuaria, los empleadores saben que deben ser más flexibles con el fin de aumentar la eficiencia y reducir los costos.

Los sindicatos también reconocen la importancia de la flexibilidad. De hecho, después de las conversaciones al interior del sindicato, la Coordinadora modificó su llamado de “unidad-rotación-exclusividad” a “unidad-rotación-profesionalización”. A diferencia de otros sindicatos españoles que han adoptado un enfoque predominantemente defensivo en materia de organización laboral y flexibilidad funcional y un enfoque primordial de inactividad hacia la formación en general y hacia la formación de destrezas en particular,² la Coordinadora ha aprovechado las nuevas prácticas de gestión de recursos humanos pero solo hasta el punto en que estas fomenten también el trabajo decente. “La calidad del servicio”, por ejemplo, debe garantizar además altos niveles de calidad en términos de salud y seguridad y condiciones de trabajo en general. “La flexibilidad funcional” debe redundar en un enriquecimiento del trabajo en lugar de su intensificación, y “el empoderamiento” también debe reconocer y preservar la representación sindical en el lugar de trabajo.

¹ Este relato se basa en Saundry y Turnbull (1999).

² Véase Pérez-Díaz y Rodríguez (1995), p. 186.

2.5 Lista de comprobación

- ¿Qué factores impulsan en la actualidad el cambio en los puertos de su país?
- ¿Quiénes son los principales actores involucrados en estos cambios y cuáles son sus intereses y objetivos?
- ¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la participación del sector privado en los puertos de su país?
- ¿Cuáles han sido los principales temas de la agenda durante las discusiones y negociaciones recientes entre los interlocutores sociales?
- ¿Incluye la agenda para el diálogo social la protección y promoción del trabajo decente? En caso contrario, ¿por qué no?
- ¿Cómo se reconcilia el impulso hacia una mayor eficiencia y competitividad con la demanda de trabajo decente?



3. La representación de los interlocutores sociales

Para que el diálogo social juegue un papel positivo en términos de promover el trabajo decente y una mayor eficiencia en los puertos del mundo, es requisito que se respete el derecho por los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, que exista un ambiente sano para las relaciones laborales y que se respete la función de los interlocutores sociales. Las organizaciones e individuos que representan a los interlocutores sociales deben disfrutar de la confianza y el respeto de sus mandantes y tener autoridad para hablar en representación de estos. Además, requieren contar con el reconocimiento adecuado en sus papeles respectivos por parte de los interlocutores externos. Cuando hay un cambio estructural significativo en la agenda, puede ser necesario contar con representantes de una gama mucho más amplia de grupos de interesados.

3.1 Condiciones básicas que permiten el diálogo social

En su 90a reunión (junio de 2002), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre el tripartismo y el diálogo social, en la cual invita a los gobiernos de los Estados Miembros “a asegurarse de que existan las condiciones necesarias para el diálogo social, incluyendo el respeto de los principios fundamentales y del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales” y reafirma que “las organizaciones legítimas, independientes y democráticas de trabajadores y empleadores, que participan en el diálogo y la negociación colectiva, aportan una tradición de paz social basada en negociaciones libres y en la conciliación de intereses conflictivos, por lo cual hacen que el diálogo social sea un elemento central de las sociedades democráticas”. La resolución también recuerda “el papel esencial que desempeñan los interlocutores sociales en el desarrollo económico y social sostenible, la democratización y el desarrollo participativo, así como en el examen y el fortalecimiento del papel que cumple la cooperación internacional en materia de erradicación de la pobreza, promoción del pleno empleo y trabajo decente, que aseguran la cohesión social de los países”³².

Debido a que la OIT es el único organismo internacional en que los gobiernos y los representantes de los trabajadores y de las organizaciones de empleadores pueden intercambiar sus ideas y experiencias en forma libre y abierta para promover mecanismos duraderos de diálogo y creación de consensos, las normas fundamentales de la OIT en torno al trabajo (por ejemplo, las Convenciones núms. 87, 98 y 135), así como los Convenios y Recomendaciones específicas para la industria (por ejemplo el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145), pueden aportar los fundamentos para la representación efectiva de los interlocutores sociales. Además, instrumentos específicos en áreas tales como la salud y

³² <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/gb-7-1.pdf>



seguridad en los puertos (Convenio núm. 152 y Recomendación núm. 160) pueden jugar un papel importante. El nuevo Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre *Seguridad y salud en los puertos* reconoce que “los empleadores y los trabajadores o sus representantes deberían cooperar y entablar consultas sobre cuestiones de seguridad y salud”³³. Asimismo, el Repertorio dispone por primera vez que los trabajadores deben ser consultados y estar de acuerdo en la introducción de cualquier práctica laboral nueva o innovación que pueda incidir en su seguridad. Su cumplimiento no solo mejora las condiciones de salud y seguridad, sino que también contribuye a proteger el trabajo decente en los puertos: las investigaciones demuestran que la participación de los sindicatos al momento de establecer y aplicar las normas de salud y seguridad, en particular mediante un sistema de representantes en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, es un factor determinante fundamental en cuanto a su capacidad para proteger los intereses de los miembros durante los periodos de ajuste estructural.³⁴

A continuación se indican las condiciones básicas que permiten la representación efectiva de los interlocutores sociales:

- la libertad sindical
- los fundamentos democráticos (de la sociedad en general y de las organizaciones representativas de los interlocutores sociales en particular)
- la legitimidad (a través de organizaciones de empleadores y empleados que sean representativas, transparentes, responsables y unidas)
- la voluntad política y el compromiso de entablar el diálogo social
- la aceptación social de las funciones y actividades de los interlocutores sociales
- la competencia técnica de los interlocutores sociales para entablar el diálogo social
- la capacidad de cumplir con lo pactado.³⁵

3.2 Identidad, condición y representación

En términos generales, las condiciones básicas que permiten el diálogo social expuestas arriba se relacionan con la identidad, la condición de los actores y la representatividad de los diferentes organismos de interés involucrados en el diálogo social. La identidad de los interlocutores sociales será más clara y gozarán de una condición mucho más ventajosa, cuando:

- el papel de los representantes de los trabajadores o los sindicatos en la toma de decisiones esté garantizado por ley y sea aceptado como una buena práctica por los empleadores y el Estado;
- las organizaciones de representantes estén unidas, o cuando menos adecuadamente articuladas;
- exista transparencia y se rindan cuentas por todas las decisiones adoptadas; y
- los interlocutores sociales estén en capacidad de hacer cumplir su parte de cualquier acuerdo.

La representatividad tiene dimensiones internas y externas. La representatividad interna requiere que los participantes del diálogo social tengan la autoridad para hablar en

³³ OIT (2005), p. 6.

³⁴ Véase Turnbull y Wass (2005).

³⁵ Ishikawa (2003), pp.9-12.



nombre de sus mandantes más relevantes y luego comprometerlos para que cumplan con los términos de cualquier acuerdo (normalmente después de un proceso de consulta interna y votación democrática). Sin duda esto se torna más problemático conforme el tamaño del grupo aumenta, cuando el grupo se vuelve más heterogéneo o cuando existen organizaciones representativas que compiten entre sí. En Brasil, por ejemplo, existen más de 30 sindicatos afiliados a la Federación Nacional de Trabajadores Portuarios; al menos nueve de estos sindicatos están representados tan solo en el puerto de Santos. En el 2001 se lograron acuerdos con la mayoría de estas agrupaciones con respecto a la asignación de mano de obra y de tareas laborales, aunque un acuerdo con el Sindicato de Estibadores –el más influyente en el puerto – se retrasó debido a una serie de huelgas relacionadas con un paquete de compensación que incluía incentivos para la jubilación anticipada. El puerto de Manila en las Filipinas se vio afectado por problemas similares cuando un grupo de trabajadores se escindió del Sindicato de Trabajadores y Supervisores Portuarios Asociados, con una fuerza de 1 000 miembros, para reagruparse en el Sindicato de Trabajadores Portuarios Asociados. En términos más generales, en varios puertos útiles alrededor del mundo se han presentado conflictos entre diferentes sindicatos representantes de los operadores de grúas del sector público y de los estibadores del sector privado. También han surgido enconadas disputas jurisdiccionales entre los sindicatos cuando los depósitos de contenedores para carga y descarga fueron (re)ubicados justo fuera de la zona portuaria (por ejemplo, las disputas entre los sindicatos de estibadores y de camioneros en los Estados Unidos, y entre los sindicatos de estibadores y los de bodegueros y distribuidores en Australia y Nueva Zelanda).

Por el lado de los empleadores, a menudo surgen disputas entre diferentes compañías por el financiamiento de los beneficios comunes para los trabajadores portuarios, tales como la formación y el subsidio de desempleo. Estos beneficios por lo común se financian mediante la imposición de una cuota adicional a la carga, o la imposición a los empleadores de un gravamen sobre la factura salarial. Las líneas navieras y los operadores de terminales de contenedores tienden a favorecer una valoración o contribución económica determinada con base en la factura salarial, pues hacen un uso más intensivo del capital y manejan altos volúmenes de tráfico. En cambio, los estibadores de carga surtida tienden a favorecer una valoración basada en el tonelaje manipulado, ya que hacen un uso más intensivo de la mano de obra y manipulan un menor tonelaje (cada grupo desea que el otro contribuya más de lo que se consideraría su “cuota justa”). Al comentar sobre la Unión Nacional de Industrias de Manipulación de Carga (UNIM), que es la asociación francesa de empleadores portuarios, un funcionario del gobierno que trabajaba de cerca con dicha organización señaló que “tiene tantas posiciones como miembros”³⁶. En el recuadro 10 se expone un ejemplo de cómo el dominio de una asociación de empleadores en manos de un grupo en particular puede tener efectos nocivos sobre la fuerza laboral e incluso sobre el interés público en un sentido más amplio.

³⁶ Entrevista con el autor, julio de 1992.

Recuadro 10 | El Reino Unido: definición de la agenda de la Asociación Nacional de Empleadores Portuarios¹

En septiembre de 1967 se introdujo en el Reino Unido un nuevo Régimen Nacional de Empleados Portuarios (NDLS), aplicable a todos los estibadores registrados que estuviesen asignados de forma permanente a un empleador específico. Esto incrementó los costos de empleo en forma sustancial; hasta ese momento, los empleadores contrataban diariamente trabajadores de la Junta Nacional de Trabajadores Portuarios (NDLB), dependiendo de la demanda (véase el recuadro 3.) El número de empleadores registrados en la industria cayó de más de 1 500 a mediados de la década de los 70, a tan solo 470 para 1970 y a menos de 300 para finales de los años 70. Con un sistema de empleos permanentes y un acuerdo concluido en 1972 que comprometía a los empleadores a implementar una política de “no reducciones de personal”, siempre que una compañía de cargas cerrase sus puertas se ofrecía a los trabajadores el cese voluntario indemnizado o se les transfería a otro empleador dentro del puerto o dentro de la jurisdicción de la Junta Local de Empleados Portuarios. Esto elevó los costos de empleo de otros empleadores y aumentó sus probabilidades de desaparecer, en particular en una época cuando la mecanización reducía constantemente la demanda de mano de obra. En muchos puertos la autoridad pública portuaria se convirtió en “el empleador de último recurso”, aunque otros tomaron la decisión estratégica de ampliar sus actividades hacia la manipulación de carga (por ejemplo, la Junta Británica de Transportistas Portuarios [BTDB], que es el grupo nacionalizado de transportistas portuarios).

A causa de este proceso muchos puertos del Reino Unido pasaron de un modelo de “puertos herramienta o puertos útiles” a otro de “puertos de servicio público” (véase la figura 1.) Para 1980, las autoridades portuarias empleaban a más del 48 por ciento de la fuerza laboral registrada de los muelles y la BTDB empleaba un 21 por ciento adicional. Durante la década de los 80, cuando Margaret Thatcher estaba en el poder, aumentaron los costos de inversión y empleo, creció la competencia desde los puertos que no formaban parte de la NDLS (por ejemplo los de Felixstowe y Dover) y se redujo el gasto público. Entonces muchas autoridades portuarias optaron por convertirse en “puertos en alquiler o por concesión”.

Las autoridades portuarias se convirtieron en el grupo dominante dentro de la Asociación Nacional de Empleados Portuarios (NAPE) y presionaron por la abolición, antes que la reforma, de la NDLS. Más importante aún, persuadieron al gobierno para que estableciera el Régimen de Compensación para los Trabajadores Portuarios (DLCS) para el pago de indemnización por terminación de contrato sin límites en los montos sobre los fondos disponibles. Por consiguiente, cuando el gobierno eliminó la NDLS en 1989, muchas de las autoridades portuarias más importantes simplemente despidieron a toda su fuerza laboral registrada en los puertos y extendieron permisos para que compañías privadas asumieran la manipulación de carga.

Este régimen de compensación funcionó tres años, durante los cuales los empleadores despidieron a más de 7 200 estibadores, es decir, más del 80 por ciento del total anterior. El costo para el gobierno fue más de cinco veces lo presupuestado inicialmente, mientras que los empleadores registraron una “tasa de fuerza laboral excedente” de solo un 15 por ciento con respecto a antes de la abolición del NDLS. Muchos cargadores fueron reemplazados por mano de obra por contrato u ocasional reclutada de fuera de la industria. Así, alrededor del 30 por ciento de los empleadores de puertos que funcionaban con el régimen anterior empezaron a recurrir a trabajadores ocasionales después de la abolición del NDLS. Esta cifra se elevó a un 46 por ciento entre todos los empleadores portuarios, aunque más de 1 500 estibadores despedidos con indemnización fueron recontratados como trabajadores ocasionales dentro de la misma industria. No es de sorprender que los trabajadores portuarios registraran una marcada disminución en la seguridad de sus empleos, aumentos en las horas laborales, salarios inferiores, mayores tasas de accidentes, además de que a muchos se les negara la representación sindical (uno de cada cinco empleadores no reconocía al TGWU).

Durante el año siguiente a la abolición del NDLS, los puertos de Londres, Liverpool y los Puertos Británicos Asociados (la BTDB, en la actualidad privatizada) aumentaron sus utilidades combinadas en £45 millones, lo que equivale al costo total anual de todos los empleadores que financiaban el NDLS. Tras haberse retirado ya de la negociación colectiva nacional en junio de 1989, la NAPE se disolvió en diciembre de 1989, después de 70 años de historia. Los empleadores portuarios en el Reino Unido no tienen ya con una organización sindical que represente sus intereses.

¹ Este relato se basa en la investigación hecha por el autor. Véase, por ejemplo, Turnbull y Wass (1995b).



La representatividad externa surge de la voluntad de los interlocutores externos de entablar un diálogo con determinadas organizaciones y no con otras. Cuando existe una competencia entre los sindicatos que representan a los estibadores, por ejemplo, los empleadores pueden favorecer el diálogo con sindicatos “moderados” en lugar de los “combativos”, o con los sindicatos “internos” en lugar de los que son totalmente independientes. En particular, cuando se trata de agrupaciones pequeñas que representan los intereses de empleados que no son esenciales, con frecuencia son dejadas de lado o excluidas en forma deliberada del diálogo social y la toma de decisiones. Por consiguiente, sus miembros a menudo no comparten los beneficios de la reforma portuaria y su modernización, como se ilustra con los ejemplos del recuadro 11.

Recuadro 11 | Representación de los trabajadores no esenciales

Tras la reestructuración de Puerto Klang en Malasia (véase el recuadro 5), sus trabajadores esenciales aseguran estar mejor remunerados, tener mejores condiciones de empleo y una mejor comunicación de dos vías, mientras que los miembros de la Unión de Empleados de Proveedores de Servicios Auxiliares (UNEPASS), que sumaban menos de 200, afirman tener problemas a diario con los contratistas privados que tienen permisos anuales para operar en el puerto y ofrecer servicios generales de mano de obra, amarre, limpieza y otros servicios auxiliares. A diferencia de otros sindicatos de Puerto Klang, UNEPASS no es un sindicato interno y a menudo ha sido excluido del diálogo social con los principales grupos de interesados del puerto.

Una situación similar se presentó en el puerto de Hong Kong, China, en abril de 1996: los salarios de los contratistas en las Terminales Internacionales de Hong Kong en Hutchison (HIT) se redujeron en un tercio y 300 trabajadores ocasionales quedaron sin trabajo de la noche a la mañana. HIT simplemente terminó el contrato y reemplazó a los trabajadores. Los huelguistas afirmaban ser miembros del Sindicato General de Trabajadores del Transporte en los Puertos, pero en ese momento dicho sindicato tenía una membresía declarada de menos de 30 miembros. HIT tiene su propio sindicato interno para el personal clave y un sistema establecido de intercambio de información y consulta.

La consulta y el “trato justo” eran el punto central de los meses de descontento en los puertos chilenos de San Vicente, San Antonio y Valparaíso en 1999, cuando las concesiones de las terminales fueron transferidas de Emporchi (Empresa Portuaria de Chile), que es la compañía portuaria estatal, al sector privado. Se llevaron a cabo negociaciones con los empleados públicos de Emporchi, lo que permitió que alrededor del 70 por ciento de estos trabajadores recibieran su indemnización por terminación de contrato de acuerdo con términos aceptables, aunque el gobierno afirmó no estar en obligación de compensar a 1500 estibadores ocasionales, quienes se esperaba perderían sus trabajos como resultado de la privatización. En palabras de un funcionario del sindicato, la actitud del gobierno fue: “Si no es nuestro empleado, no es nuestro problema”¹. Sin embargo, cuando las discusiones pasaron de abordar las interrogantes sobre “lo correcto” (¿Quién es responsable del empleo y la compensación de los trabajadores portuarios?) a la interrogante sobre el costo y el intercambio de concesiones, pronto se hizo evidente que el precio de la compensación palidecía con respecto al costo de los trastornos constantes en los puertos (o de hecho, las utilidades que generaría el sector privado después de las reformas). El gobierno y los sindicatos llegaron a un acuerdo por un monto de \$70 millones para los tres puertos en los que se centraba la disputa. Este se extendió posteriormente a los puertos de Arica e Iquique, que eran los siguientes puertos en salir a concurso.

¹ Comunicado personal enviado al autor.



3. La representación de los interlocutores sociales

En la mayoría de los países, el sindicato más importante de trabajadores portuarios disfruta de cifras muy altas de membresía (en la mayoría de los casos superiores al 80 por ciento),³⁷ aunque en muchos puertos hay niveles menores de membresía o sindicatos rivales debido a diferencias políticas, religiosas, ocupacionales u otras. Ejemplo de ello son los puertos de la India. En Guatemala, el sindicato de trabajadores portuarios fundado en 1989 se dividió posteriormente como resultado de diferencias políticas entre grupos rivales, lo que condujo a un debilitamiento de la estructura sindical, que quedó dicótoma. En Sudáfrica, una agrupación rival del Sindicato de Trabajadores del Transporte y Afines surgió en el puerto de Durban a mediados de la década de los 90, cuando se iniciaron las negociaciones en torno a un nuevo régimen de mano de obra portuaria. Esta división en el movimiento sindical creó retrasos significativos y problemas posteriores con el nuevo régimen de empleo, en especial como resultado del registro de un número excesivo de trabajadores. Como señala la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), las estructuras sindicales fragmentadas y competitivas pueden ser un grave obstáculo para el éxito de las reformas de la industria portuaria, cuando algunos sindicatos buscan oponerse a los cambios con mayor vehemencia que otros, como táctica para atraer miembros provenientes de los sindicatos rivales.³⁸ También hay organizaciones “rivales” que representan a los empleadores, en especial con la adopción cada vez mayor de un modelo de puertos en alquiler y los diversos intereses del sector público y privado en la industria portuaria. En Europa, por ejemplo, las autoridades públicas portuarias están representadas por la Organización Europea de Puertos Marítimos, mientras que los operadores privados están representados por la Federación de Operadores Portuarios Privados. Estas organizaciones en particular trabajan de forma muy estrecha e incluso comparten el mismo espacio de oficina, pero también expresan opiniones distintas sobre temas importantes de política tales como la directriz propuesta sobre el acceso al mercado de servicios portuarios publicada por la Comisión Europea en febrero de 2001.

El reconocimiento mutuo, que es por lo general preferible a la nominación de las organizaciones representativas para el diálogo social por parte del Estado, puede depender de la creación de “organizaciones integradoras” o grupos de interés en competencia que negocien sus propias diferencias antes de entablar un diálogo social efectivo. Esto último fue esencial en el nuevo enfoque adoptado por la PMA durante la negociación de los Acuerdos de Mecanización y Modernización (véase el recuadro 4.) Existen ejemplos más recientes de sindicatos que se han reestructurado para crear organizaciones más integradoras y que estén en mejor posición de negociar con las demandas de la industria en tiempos modernos. Ello podría ser el resultado de la intervención estatal o de iniciativas sindicales, como se ilustra en el recuadro 12.

³⁷ Véase Turnbull y Wass (1995a).

³⁸ ITF (2000), pp.20-21.



Recuadro 12 | Creación de sindicatos marítimos integradores

En 1996, el Gobierno Militar Federal de Nigeria promulgó un decreto que reducía el número de sindicatos en el país y disponía la fusión de cuatro sindicatos marítimos, a saber el Sindicato de Trabajadores de la Autoridad Portuaria de Nigeria, el Sindicato de Transporte, Despacho y Envío Marítimo, el Sindicato de Trabajadores Portuarios de Nigeria y el Sindicato de Marineros y Trabajadores de los Canales Internos Nacionales. En la actualidad todos estos sindicatos son filiales del Sindicato de Trabajadores Marítimos de Nigeria (MWUN), y cada filial tiene su propio presidente y secretario y cuenta con representaciones locales en todas las zonas geográficas del país.

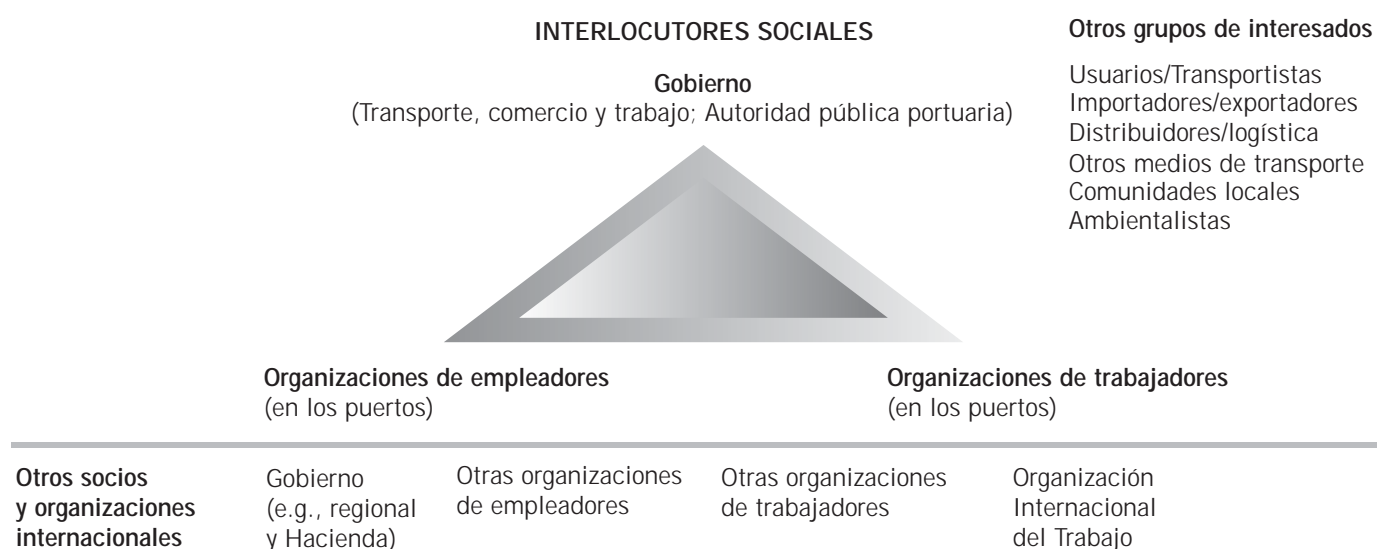
En Australia a finales de la década de los 80, el Consejo Australiano de Sindicatos emprendió una política de sindicalización estratégica, que permitió amalgamar 300 sindicatos en tan solo 20 “supersindicatos” industriales. Existían 16 sindicatos cuyos afiliados trabajaban en los puertos. Las dos agrupaciones marítimas más importantes –el Sindicato de Marineros de Australia y el Sindicato de Trabajadores Portuarios– se fusionaron en 1993 para formar el Sindicato Marítimo de Australia (MUA), en tanto otras agrupaciones trasladaron al MUA sus miembros en la industria portuaria.

3.3 Representación de otros grupos de interesados

Partiendo de una nueva agenda de diálogo social en los puertos del mundo (como se analiza en la sección 2), es importante que los interlocutores sociales identifiquen toda la gama de grupos de interesados dentro de la industria portuaria y tomen en cuenta sus intereses durante cualquier proceso de cambio organizativo. En la mayoría de los puertos existen relaciones tripartitas entre el gobierno, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de empleados. Los intereses gubernamentales se relacionan más directamente con los ministerios correspondientes o secretarías de transporte, comercio y trabajo. Otros intereses estatales incluyen la autoridad pública portuaria, la cual puede ser de carácter nacional, regional o local o basada en el puerto. Entre las organizaciones de empleadores se encuentran las líneas navieras nacionales e internacionales, así como las compañías de manipulación de carga general o especializada, en tanto las organizaciones de trabajadores podrían ser sindicatos portuarios especializados o sindicatos de transportistas con una base más amplia. Asimismo, existen otros socios y organismos internacionales que ofrecen apoyo y asesoramiento. Por ejemplo, las organizaciones de trabajadores pueden acudir a la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), mientras muchos puertos están afiliados a la Asociación Internacional de Puertos (IAPH). La OIT ofrece apoyo y asesoramiento a todos los interlocutores sociales. La figura 1 ilustra las relaciones entre los interlocutores sociales, otros socios y las organizaciones internacionales, e identifica otros grupos de interesados dentro de la industria portuaria.



Figura 1 Interlocutores sociales y otros grupos de interesados en la industria portuaria

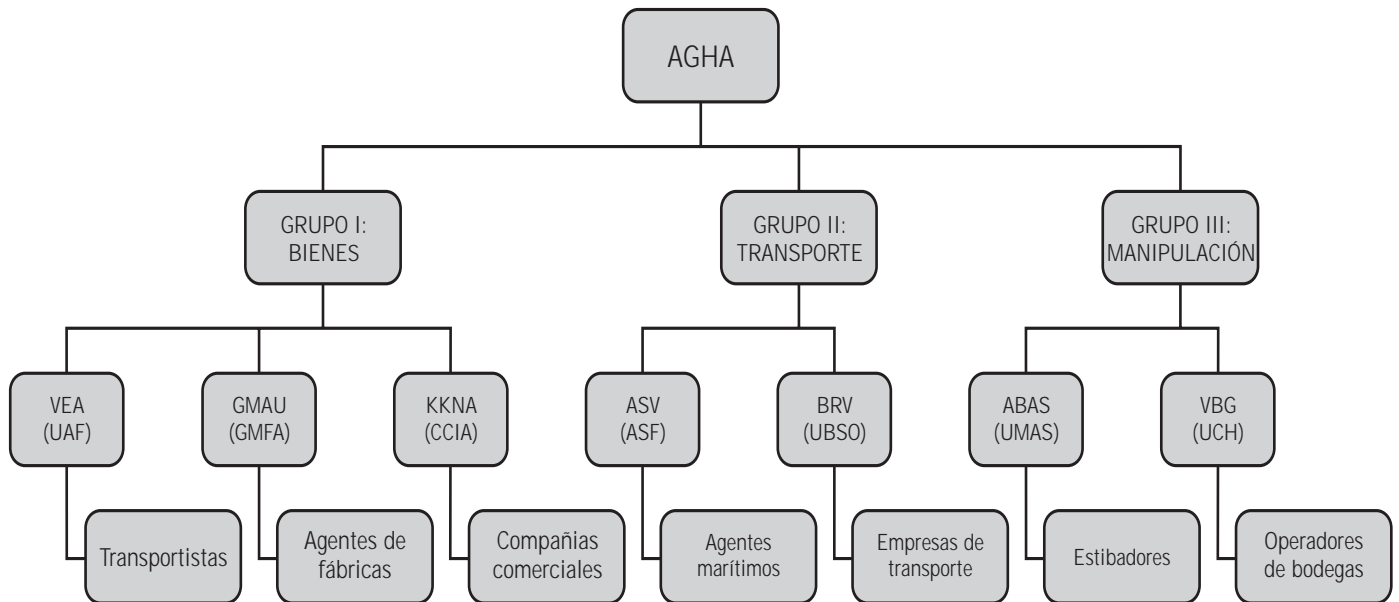


En algunos puertos, otros grupos de interesados están muy bien organizados y cuentan con entidades representativas consolidadas para expresar y luchar por sus intereses. En el puerto francés de Havre, por ejemplo, todas las asociaciones profesionales (por ejemplo, de agentes marítimos, estibadores, comerciantes, transportistas, intermediarios en el negocio del café) están representados por la Unión Marítima y Portuaria (UMEP), la cual en su forma actual data desde principios de la década de los 80, si bien sus orígenes se remontan hasta 1930. Junto con la autoridad portuaria y las cámaras de comercio locales, la UMEP forma parte de una Alianza Portuaria, en la cual se conjugan capacidades teóricas y prácticas del ámbito público y privado para impulsar los intereses portuarios. Asimismo, en el puerto belga de Antwerp, se estableció una “comunidad portuaria” en 1973, bajo los auspicios de la Federación del Puerto de Antwerp (AGHA) para representar los intereses privados en el puerto. Esto fue el resultado directo de una mayor participación del sector privado y del deseo de los diferentes grupos de coordinar sus propias actividades dentro del puerto y plantear sus intereses comunes ante otras instancias, tales como la autoridad portuaria, el gobierno de Flanders y la Unión Europea. Cada grupo de empleadores tiene su propia asociación profesional representativa (por ejemplo de transportistas, agentes marítimos y estibadores). Estas se agrupan a su vez en tres “conglomerados” (bienes, fletes y manipulación de carga), como se ilustra en la figura 2. Cada asociación cuenta con dos miembros ante la junta directiva de la AGHA, la cual se reúne formalmente cada seis semanas. En palabras del presidente de la Asociación de Empleadores del Puerto de Antwerp: “Una característica clave del puerto es la gestión por consenso: todos tienen voz”³⁹.

³⁹ Entrevista con el autor, mayo de 1997.



Figura 2 Organización del sector privado en el puerto de Antwerp



3.4 Lista de comprobación

- ¿Qué organismos de interés existen que representen a los interlocutores sociales?
- ¿Cuán inclusivas, amplias y representativas son estos organismos de interés?
- ¿Cómo se resuelven las diferencias al interior y entre los diferentes organismos de interés?
- ¿Qué mecanismos existen para la ratificación y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los interlocutores sociales?
- ¿Cuáles son los otros grupos con interés dentro del transporte portuario y actividades relacionadas?
- ¿Qué mecanismos existen para involucrar a otros grupos de interesados en el diálogo con los interlocutores sociales?



4. El diálogo social en situaciones de cambio estructural

Cuando los interlocutores sociales se reunieron en Ginebra en 2002 para discutir los informes nacionales relativos al Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137) y su Recomendación anexa (núm. 145), el Informe del comité de expertos señaló que, en el marco de la actual era de la globalización, “cuando el sector resulte afectado por un programa de ajuste estructural o de modernización, resultará más esencial desarrollar el debate y la negociación entre todos los actores del sector. Para que dicho programa pueda tener éxito, resulta indispensable asociar tanto a los empleadores como a los trabajadores... La concertación y la negociación de buena fe siguen siendo los métodos más eficaces para prevenir los conflictos, siempre que esto sea factible”⁴⁰. No es extraño, sin embargo, que los trabajadores y sus representantes sean excluidos de las consultas y negociaciones sobre el futuro de sus puertos, sobre todo durante las etapas iniciales de un programa de ajuste estructural. De acuerdo con la ITF, la participación de los sindicatos y los representantes de los trabajadores “todavía es la excepción y no la regla.”⁴¹ En numerosas ocasiones, los trabajadores han organizado huelgas y manifestaciones en contra de los procesos de ajuste estructural (en particular cuando no han sido consultados por las otras partes), así como contra sus resultados inminentes tales como la pérdida de empleos, pago de indemnizaciones por terminación de contratos o los derechos de jubilación. En este contexto el diálogo social puede contribuir a “resolver importantes cuestiones de índole económica y social... promover la paz y estabilidad social y en las relaciones laborales e impulsar el desarrollo económico”⁴², en particular cuando tal diálogo se lleva a cabo en un entorno de relaciones laborales de apoyo mutuo.

⁴⁰ OIT (2002), p. 81.

⁴¹ ITF (2000) p. 20.

⁴² <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>.

4.1 Ajuste estructural, conflictos laborales y diálogo social

La última fase del ajuste estructural en los puertos del mundo, que surge como resultado de la globalización, ha estado marcada por enconadas y largas disputas, las cuales en muchos casos han adoptado una dimensión crecientemente internacional.⁴³ A manera de ejemplo, Strike Club, que es una mutual de seguros contra huelgas y otras causas de retraso para compañías navieras, fletadores y operadores de buques, asegura haber experimentado en años recientes un número cada vez mayor de reclamos como resultado del descontento laboral en los puertos.⁴⁴

En algunos puertos, parece que las huelgas son una característica casi constante de las relaciones entre empleadores y trabajadores, tanto en un contexto histórico⁴⁵ como contemporáneo. Así, el ajuste estructural y la participación del sector privado en los puertos brasileños, en particular en el puerto de Santos, se han caracterizado por un conflicto constante entre diferentes grupos de interés. En algunos casos, la participación del sector privado ha estado marcada desde el inicio por conflictos laborales. Cuando Puerto Rosario S.A., una empresa que forma parte del gigante International Container Terminal Services Inc. (ICTSI), una compañía filipina, puso término a su concesión para administrar, operar y desarrollar este puerto argentino apenas transcurridos 18 meses de un período de concesión de 30 años. La compañía argumentó que había experimentado 190 días de huelga a un costo de \$40 000 diarios.⁴⁶ ICTSI estaba involucrada en otra prolongada disputa en el nuevo puerto de Suave, en la costa nororiental de Brasil. Los miembros del sindicato argumentaban que la compañía intentaba soslayar las prácticas tradicionales de contratación local de estibadores, pero esta aseguraba que el gobierno no había especificado que ella estaría en la obligación de respetarlas. Después de que la firma acordó aplicar estas prácticas, un vocero de la ITF indicó que la disputa “muestra cuán importante es la participación sindical desde el inicio del proceso de privatización emprendido por los gobiernos. Si los sindicatos hubieran participado desde el inicio en el proceso de licitación, la confusión con respecto a la [contratación de] los trabajadores no se habría presentado”⁴⁷.

El diálogo social, desde luego, no garantiza condiciones de paz laboral ni relaciones de cooperación entre los interlocutores sociales, pero al menos ayuda a disminuir los temores de los trabajadores ante la incertidumbre. Tales temores se agravarán si los trabajadores son excluidos de las decisiones que afectarán su futuro, en cuyo caso invariablemente harán campañas para ser incluidos en el proceso de cambio estructural, como se ilustra con los ejemplos del recuadro 13. Tal exclusión conlleva el peligro de desencadenar un patrón de hostilidad y desconfianza entre los actores sociales que podría amenazar el futuro del puerto en cuestión.

⁴³ Véase Turnbull (2000), pp.273-97; Turnbull (2005).

⁴⁴ Véase *Lloyd's List*, 27 de abril del 2001, 4 de octubre del 2004 y 22 de junio del 2005.

⁴⁵ Turnbull y Sapsford (2001), pp. 231-257.

⁴⁶ *Lloyd's List*, 4 de diciembre del 2000.

⁴⁷ Comunicado de prensa de la ITF, 31 de mayo del 2002.



Recuadro 13 | El derecho a ser escuchado

La participación del sector privado en los puertos de **Sudáfrica** ha sido tema de discusión durante varios años, pero la propuesta de vender de los activos del Estado en los sectores de transporte y otros sectores de la economía había topado con la oposición del Congreso de Sindicatos Sudafricano (COSATU). Gracias a sus vínculos con el Congreso Nacional Africano, el COSATU es consultado regularmente sobre temas relativos a la reestructuración. Sin embargo, el Sindicato Sudafricano de Trabajadores del Transporte y Afines, que es la principal agrupación de trabajadores portuarios, demandaba tener una voz más directa en cualquier discusión sobre la participación del sector privado en los puertos. Después de 18 meses de campaña, el gobierno finalmente le otorgó los derechos de consulta, de forma que el COSATU ahora está representado en un comité para la reestructuración portuaria. En **Paraguay**, 11 sindicatos aunaron fuerzas en mayo del 2004 para protestar contra los planes del gobierno de comercializar la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP). Problemas relacionados con la seguridad y el temor a la pérdida de puestos de trabajo desencadenaron una huelga de tres días para obligar al cumplimiento de los convenios colectivos establecidos en el proceso previo a la privatización. Tras dos días de huelga los trabajadores y el Ministerio de Trabajo firmaron un acuerdo, mediante el cual se confirmaba la continuación del proceso de modernización pero se involucraba a los trabajadores, representados por un comité conjunto según se especifica en el convenio colectivo.

En los puertos donde el diálogo social bipartito y tripartito está consolidado, tanto los aspectos operativos cotidianos como los estratégicos de largo plazo se pueden abordar en el marco de una interacción rutinaria entre los interlocutores. Por ejemplo, en muchos países existen comités conjuntos que fiscalizan aspectos como el registro, disciplina y despido de los estibadores,⁴⁸ y a menudo se establecen comités específicos para resolver disputas laborales. En Antwerp, por ejemplo, las disputas se resuelven en un comité permanente, el cual está disponible 24 horas al día y está conformado por representantes del empleador y los sindicatos y un funcionario de la oficina estatal de empleos. Este comité es solo un componente de un conjunto interrelacionado de instituciones que ofrecen espacios para el diálogo social y refuerzan el compromiso de los interlocutores con la cooperación y la paz social en el puerto. El gerente de operaciones de una de las principales terminales de contenedores del puerto explicó la importancia de la cooperación entre la gerencia y los trabajadores en los siguientes términos: “La paz social es fundamental para el éxito de las compañías de estiba y del puerto de Antwerp. Si cualquiera de nuestros competidores en el puerto tiene una huelga, esto se refleja mal en todos nosotros, así que tener buenas relaciones laborales es del interés de todos. El precio de la paz social es alto – los salarios y los beneficios en el puerto son muy buenos – pero es un precio que vale la pena pagar. La paz social no tiene precio”⁴⁹. Los aspectos estratégicos, tales como los cambios estructurales en la administración, gestión y operación del puerto, a menudo requieren de un mayor apoyo de la sociedad y una mayor integración institucional.⁵⁰

⁴⁸ Véase OIT (2002).

⁴⁹ Citado por Turnbull y Sapsford (2001), p.253.

⁵⁰ Véase Visser (1999), pp.85-114.

4.2 Ajuste estructural en un entorno de relaciones laborales de apoyo mutuo

Al igual que los puertos en muchos países europeos, el puerto Belga de Antwerp opera en un entorno de relaciones laborales de apoyo, caracterizado por un sólido compromiso con la concertación de políticas (en otras palabras, la cogestión de políticas entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos). Los Estados Miembros de la Unión Europea suscriben una gama de mecanismos para el diálogo social, que van desde la consulta y la negociación colectiva hasta el intercambio de información y la conformación de comités de empresa, e incluso la representación de los empleados ante las juntas directivas. Esta última medida, por ejemplo, tiene por objetivo brindar a los empleados la posibilidad de hacer un aporte democrático a la toma de decisiones en la compañía, en particular sobre aspectos estratégicos del negocio (a diferencia de los aspectos operativos que normalmente se discuten en los consejos de empresa). Estas disposiciones se exponen de manera resumida en el cuadro 2. Para los empleados de Bremer Lagerhaus Gesellschaft (BLG) en Alemania, su representación ante la junta supervisora de la compañía constituyó un factor importante en la reestructuración de la compañía entre 1997 y 1998, como se describe en el recuadro 14.

Cuadro 2: Sistemas de representación de los empleados europeos en las juntas directivas

ALEMANIA	En empresas con 500 empleados o más, estos tienen representación ante la junta supervisora. La proporción de representantes de los trabajadores varía desde un tercio en compañías que tienen entre 500 y 2 000 empleados, hasta la mitad en empresas con más de 2 000 trabajadores. En estas compañías más grandes, el presidente representa en efecto a los accionistas y tiene el voto decisivo, excepto en las compañías de carbón, hierro y acero más importantes, en las cuales el presidente goza de independencia. También en las empresas de carbón, hierro y acero, los representantes de los empleados pueden nombrar a un "director laboral", quien es parte de la junta administradora.
BÉLGICA	No existe un sistema de representación de los empleados ante las juntas directivas de las empresas privadas en el sentido estricto de la palabra. No obstante, en algunas empresas de servicios públicos como las de ferrocarriles, otros medios de transporte público y las universidades, los empleados tienen un puesto en el directorio.
DINAMARCA	Los trabajadores de compañías que tienen un mínimo de 50 empleados tiene derecho (aunque no están en obligación) de elegir al menos dos representantes ante la junta directiva y hasta un tercio del total de sus miembros.
ESPAÑA	La ley no establece el derecho a la representación de los empleados ante las juntas directivas. No obstante, como resultado de acuerdos tripartitos, los sindicatos tienen representantes ante las juntas de las empresas más importantes del sector público. Asimismo, la ley dispone dicha representación en instituciones con una condición jurídica especial, como las cajas de ahorro.
FINLANDIA	En las compañías con 150 o más empleados, estos tienen el derecho de estar representados ante la junta directiva. Gran parte de los detalles se dejan para la negociación local entre la gerencia y los sindicatos. Se requiere que haya entre uno y cuatro representantes de los empleados, para conformar una quinta parte del órgano del que son miembros.
FRANCIA	En las empresas del sector privado, entre dos y cuatro representantes del comité de empresa (dependiendo del número de gerentes e ingenieros empleados) pueden asistir a las reuniones de la junta directiva o de la junta supervisora en capacidad consultiva. En las organizaciones del sector público, los representantes elegidos de los empleados constituyen hasta un tercio de la junta directiva y tienen voz y voto. Además, en las sociedades de responsabilidad limitada, los accionistas deciden voluntariamente si incluyen en la junta directiva a los representantes elegidos de los empleados.



GRECIA	Los empleados tienen representación ante la junta directiva solo en el “sector socializado”, conformado por ejemplo por las empresas de servicios públicos y transporte, en las que hay dos niveles de participación de los trabajadores. El nivel más alto lo constituye la “asamblea representativa de control social”, la cual determina los objetivos generales de política. Los representantes de los empleados constituyen hasta un tercio de este grupo. En el siguiente nivel se encuentra la junta directiva, en donde un tercio de los miembros son elegidos por la fuerza laboral.
IRLANDA	La ley no establece ningún requerimiento para que los empleados cuenten con representación ante las juntas directivas en el sector privado. En varias empresas estatales, los representantes de los trabajadores tienen por ley derecho a un tercio de los puestos en las juntas principales.
ITALIA	Aunque la Constitución reconoce “los derechos de los trabajadores de participar en la gerencia, en la manera y dentro de los límites que establece la ley”, esto nunca se ha traducido en una legislación sobre la representación de los empleados ante juntas directivas, una práctica casi inexistente. Sin embargo, en algunos convenios con empresas se dispone la participación de los representantes de los trabajadores en las juntas directivas, por lo general dejando en manos de los empleados un porcentaje accionario.
NORUEGA	Una proporción significativa de empresas del sector privado están reglamentadas mediante una legislación que protege la representación de los trabajadores ante las juntas directivas, por lo general con un tercio del total. En algunas –aunque pocas– instituciones estatales y municipales, las autoridades políticas han decidido que los trabajadores deben tener derecho a estar representados en las juntas directivas. Acuerdos voluntarios similares se han alcanzado en compañías que no están cubiertas por el marco legal tradicional.
PAÍSES BAJOS	En las compañías con más de 100 empleados, un comité de empresa y un capital determinado deben constituir una junta supervisora. Dicha junta elige a sus propios miembros, mientras que los accionistas, el comité de empresa y la junta ejecutora están facultados para recomendar a miembros nuevos. No hay una proporción fija de representantes de los empleados ante la junta: un comité de empresa puede hacer uso de su derecho de recomendación, pero los empleados no tienen necesariamente un representante real ante la junta. Los miembros de la junta supervisora en general deben tomar en cuenta los intereses de la compañía en el cumplimiento de sus labores; no son representantes de los trabajadores como tales.
PORTUGAL	El nombramiento de los representantes de los empleados ante los entes rectores de las corporaciones estatales y otras entidades públicas está expresamente estipulado en la Constitución y la legislación. La legislación sobre corporaciones públicas también dispone el nombramiento de representantes de los trabajadores ante las juntas directivas y las supervisoras. Sin embargo, en la práctica esta legislación no se cumple y no se conocen casos de representantes de los trabajadores que hayan sido nombrados ante las entidades rectoras de tales corporaciones. En el sector privado, la ley indica en forma explícita que el reconocimiento al derecho de contar con dicha representación depende exclusivamente del deseo de las partes involucradas. En la práctica no se conocen casos significativos en los que este derecho haya sido reconocido.
REINO UNIDO	La ley no establece el derecho a la representación de los empleados ante juntas directivas. Hay muy pocos ejemplos de “directores trabajadores”, excepto en casos de compras apalancadas de empresas particulares por parte de la gerencia, principalmente en los sectores de la economía recién privatizados o desreglamentados, por ejemplo el transportista.
SUECIA	En casi todas las compañías con más de 25 empleados, estos tienen derecho a contar con dos miembros en las juntas directivas. La cifra aumenta a tres en empresas con más de 1 000 empleados que se dedican al menos a dos tipos de actividades comerciales. Los representantes de los trabajadores nunca pueden ser la mayoría.

Fuente: Fundación Europea

Recuadro14 | Representación ante juntas directivas y reestructuración en el puerto de Bremen

Mientras era propiedad del ayuntamiento de Bremen, BLG tenía una estructura corporativa que excluía la posibilidad de que participara en sociedades y empresas conjuntas con compañías privadas. Esta era una desventaja significativa en una industria caracterizada por una competencia y especialización cada vez mayores con miras a satisfacer los requerimientos de la clientela. Después de una revisión sobre el negocio realizada por un grupo de consultores, se propuso una nueva estructura que allanase el camino para que surgieran y prosperaran negocios especializados y así aprovechar las oportunidades del mercado conforme se presentasen.

Como es comprensible, los trabajadores estaban preocupados sobre su seguridad laboral dentro de una estructura comercial más diversificada: quienes fuesen contratados por una compañía especializada de contenedores o por una firma de logística de autos indudablemente tendrían un futuro brillante, pero los empleados de otras compañías (por ejemplo de productos forestales) quizás no correrían con la misma suerte. Los representantes de los trabajadores concluyeron que la reestructuración se hacía necesaria. “Empezamos con algunas preguntas básicas: ‘¿Es el cambio inevitable?’ ‘¿Podría mejorar la situación económica en el marco de la estructura existente?’ El consejo de empresa y el sindicato coincidieron en que debía haber un cambio”¹, pero debían cumplirse de antemano cuatro condiciones:

1. No habría reducciones obligatorias de personal
2. El sistema de co-gestión debía mantenerse, en particular en la junta supervisora
3. Se requerían mejoras en las comunicaciones y la gestión (ante todo mediante un nuevo sistema de trabajo en equipo)
4. Se protegerían los beneficios sociales de los trabajadores

A través de los representantes sindicales en la negociaciones contractuales (negociación colectiva) y los representantes de los empleados ante la junta supervisora y el comité de empresa, los trabajadores insistieron en que debían ser empleados por BLG Holding y no por las compañías especializadas (debían ser asignados a tales compañías por la sociedad de control, lo que permitiría trasladar puestos entre los puertos de Bremen y Bremerhaven y entre compañías). De esta forma se conservaría el sistema de co-gestión y un convenio colectivo uniforme que cubriese a toda la fuerza laboral, aunque con algunas variantes entre las compañías especializadas en aspectos como las horas, jornadas, composición de las destrezas y prácticas laborales. Según el director de mano de obra de BLG, “Los órganos representativos de los empleados comparten los objetivos de la gerencia de aumentar la productividad y competitividad, pero al mismo tiempo buscan garantizar que la reestructuración se implemente de una manera ‘socialmente aceptable’². Los miembros del comité de empresa coincidían: “El papel de los representantes de los empleados no consiste solo en hacer una oposición a la antigua. Ahora participan en un proceso genuino de co-administración de la compañía”³. Hoy en día, todos los negocios especializados de la empresa son rentables y la subsiguiente fusión con Eurokai para crear Eurogate la ha consolidado como el negocio más importante de contenedores y logística en Europa (véase el recuadro 8).

¹ Entrevista con el autor, marzo de 2002.

² Dombois y Wohlleben (2000), p. 57.

³ Entrevista con el autor, marzo de 2002.



En cualquier proceso de reestructuración y cambio estructural de una industria, los trabajadores portuarios europeos cuentan con disposiciones legales y de otro tipo (ante todo los convenios colectivos) para garantizar que el diálogo social se lleve a cabo y que sus intereses queden protegidos. Estas disposiciones se resumen en el cuadro 3. En varios países europeos, entre los que se destacan los Países Bajos, los trabajadores disfrutaron de los derechos de co-gestión, e incluso del derecho al veto en algunas áreas de la reorganización del trabajo. Esto puede ocasionar dificultades y a veces traducirse en negociaciones prolongadas, como ocurrió cuando se reestructuró la agencia de colocación del puerto Róterdam, (*Stichting Samenwerkende Havenbedrijven*) a finales de la década de los 90 (esta enfrentaba dificultades para satisfacer los requerimientos de mano de obra de los empleadores, en especial de mano de obra calificada para las jornadas nocturnas y a otras horas.) Sin embargo, el resultado de la co-gestión puede ser que se “halle la cuadratura del círculo” y se cree una organización rentable y competitiva que a la vez ofrezca un trabajo decente a los estibadores. En el caso de la agencia holandesa de colocación, las negociaciones se concentraron en la reformas para generar una fuerza laboral polivalente, si bien el tema más polémico demostró ser la adopción de un nuevo patrón de jornadas laborales que garantizara la disponibilidad de mano de obra. Las nóminas ahora son menos atractivas de lo que solían ser, pero la flexibilidad temporal y funcional ha garantizado la supervivencia de la agencia de colocación de Róterdam, a diferencia de su contraparte en Ámsterdam.

Cuadro 3 Reestructuración empresarial y derechos de participación de los empleados en Europa

PAIS	FUNDAMENTO	REPRESENTANTES INVOLUCRADOS	INDOLE	TEMAS
Alemania	Leyes	Comité de empresa	Información, consulta y co-gestión (sobre diversos temas estructurales y de producción)	Situación/posibilidades comerciales, alteración de instalaciones de producción, maquinarias nuevas, nuevos procesos de producción, reorganización del trabajo, alteración del lugar de trabajo, nuevos métodos o sistemas de trabajo, cambios en el equipo, cierres y reducciones, fusiones, cambios estructurales, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Bélgica	La ley y acuerdos intersectoriales (sobre nuevas tecnologías)	Comité de empresa (cuando no hay, otros representantes en algunos casos)	Información y consulta	Situación/posibilidades comerciales: situación/posibilidades laborales; acontecimientos/decisiones con consecuencias importantes para la empresa; planes de reestructuración, nuevas tecnologías (con consecuencias en empleo, organización laboral o condiciones de trabajo), reducciones colectivas de personal, traslado de empresas
Dinamarca	Acuerdos intersectoriales y las leyes (sobre reducciones colectivas de personal y traslado de empresas)	Comité de empresa (comités de cooperación)	Información y consulta	Cambios que inciden en la organización del trabajo – incluyendo métodos de producción, tecnología, niveles de empleo y estructura empresarial – reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
España	Leyes	Comités de trabajadores	Información y consulta	Situación/posibilidades comerciales, situación/posibilidades laborales, producción, subcontratación, reorganización de la producción con efectos en los trabajadores (modificaciones substanciales en condiciones laborales, relanzamiento, movilidad funcional, etc.), cambios en la condición legal de compañías (por ej., fusiones y adquisiciones), reestructuración y cambios en el empleo, reducciones en jornadas laborales, traslado de instalaciones, planes de formación, reorganización o introducción de cambios en el trabajo, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Finlandia	Leyes y acuerdos intersectoriales	Representantes de sindicatos locales y empleados	Información, consulta y negociaciones (cuando los cambios afectan a los empleados)	Situación/posibilidades comerciales y cambios que afectan a los empleados en áreas relacionadas con métodos y organización del trabajo, maquinarias nuevas, lugar de trabajo, productos y servicios, cierres, expansiones o reducciones significativas, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Francia	Leyes	Comité de empresa	Información y consulta	Situación/posibilidades comerciales, situación/posibilidades laborales, fusiones, adquisiciones, ventas, cambios en instalaciones de producción, cierres, nuevas operaciones, subcontratación, nuevas tecnologías (con consecuencias en los niveles de empleo, competencias laborales, pago, formación y condiciones laborales), reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Grecia	Leyes	Comité de empresa	Información, consulta y co-decisión (solo para hacer conciencia sobre nuevos métodos de organización y uso de nuevas tecnologías y planes de formación y reformatión).	Expansión/reducción de operaciones, nuevas tecnologías, cambios en estructura y niveles de empleo, toma de conciencia sobre los métodos de organización y uso de nuevas tecnologías, planes de formación y reformatión, reducciones colectivas de personal (y reducción de horarios de trabajo), traslado de empresas.



Irlanda	Leyes	Representantes sindicales (o representantes elegidos de los sindicatos cuando los sindicatos no están reconocidos)	Información y consulta	Reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Italia	Acuerdos intersectoriales y sectoriales y las leyes	Estructura sindical unitaria en el lugar de trabajo	Información y consulta	Situación/posibilidades laborales, cambios tecnológicos, organizativos y productivos, relanzamiento, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Noruega	Acuerdos intersectoriales y leyes (sobre cambios en entorno de trabajo con significación material)	Comité de empresa, representantes sindicales y comité de entorno de trabajo (cambios en entorno de trabajo con significación material únicamente)	Información y consulta	Actividades empresariales, inversiones substanciales, cambios en los sistemas y métodos de producción, desarrollo de productos, expansiones/reducciones o reestructuración, formación, reorganización de importancia para los empleados y de las condiciones laborales, temas de empleo (incluyendo planes de expansión o reducción), planes relacionados con entorno de trabajo con significación material (planificación y organización del trabajo), adquisiciones, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Países Bajos	Leyes	Comités de empresa	Información, consulta y veto (decisiones "sociales", por ej., cambios en los perfiles ocupacionales, requisitos sobre destrezas, etc.)	Decisiones estratégicas importantes, incluyendo niveles y métodos de producción, organización del trabajo, nuevas tecnologías, nuevas inversiones, estructura empresarial, niveles de empleo, cambios en los perfiles ocupacionales, requisitos sobre destrezas, condiciones laborales y organización de jornadas de trabajo, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Portugal	Leyes	Comités de trabajadores	Información y consulta	Situación/posibilidades comerciales, organización de unidades de producción e implicaciones para el empleo, equipos, planes de reestructuración empresarial, cierres/reducciones, medidas que conllevan reducciones en el empleo o cambios en condiciones laborales, cambios en horarios de trabajo y sistemas de clasificación, reubicación de las compañías, formación o reformatión, destrezas, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Suecia	Leyes y acuerdos intersectoriales	Representantes sindicales	Información, consulta y negociación (sobre alteraciones importantes en la actividad, condiciones laborales o de empleo y reducciones colectivas de personal)	Situación/posibilidades comerciales, políticas de empleo, cambios en la organización y condiciones laborales, alteraciones importantes en la actividad, condiciones laborales o de empleo, reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.
Reino Unido	Leyes	Representantes sindicales (o representantes de los empleados elegidos cuando no los sindicatos no son reconocidos)	Información y consulta	Reducciones colectivas de personal, traslado de empresas.

Fuente: Fundación Europea

4.3 Lista de comprobación

- ¿Participan de manera rutinaria los representantes de los trabajadores en las decisiones relativas a cambios estructurales en los puertos de su país? ¿Se han establecido comités especiales o foros para involucrar a los interlocutores sociales en las reformas portuarias?
- ¿Hasta qué punto están integradas las instituciones y procedimientos para abordar los aspectos cotidianos (procedimientos disciplinarios y conciliatorios, resolución de disputas, comisiones de arbitraje, etc.) y otras instituciones asociadas a los cambios estructurales significativos?
- ¿Cuán inclusivo es el proceso de diálogo social cuando se discuten cambios estructurales significativos?
- ¿En qué medida existe un apoyo hacia el diálogo social en la escena nacional y en el sector específico?
- ¿Existen derechos legales específicos o de otro tipo a los que los interlocutores sociales puedan recurrir durante el proceso de cambio estructural significativo?



La participación del sector privado en los puertos

La mayoría de los observadores coinciden en que, en una economía mundial cada vez más globalizada, los puertos deben alcanzar mayores grados de eficiencia si han de convertirse en componentes integrales de las nuevas redes internacionales de logística, y si han de servir de apoyo para la consecución de los objetivos económicos nacionales de crecimiento comercial y prosperidad social. La participación del sector privado (PSP) en los puertos es ampliamente considerada como uno de los medios más eficaces para lograr tales objetivos. Sin embargo, en muchos puertos esta se ha traducido en reducciones significativas en el empleo, a menudo acompañadas por reducciones salariales y condiciones inferiores para quienes permanecen en sus trabajos. No obstante, la mayoría de los sindicatos portuarios y marítimos ya no se oponen a la PSP en principio, sino que demandan que cualquier cambio que se introduzca se haga en consulta con los trabajadores, a fin de que la pérdida de empleos se mantenga completamente al mínimo, se protejan los salarios y las condiciones laborales en la medida de lo posible, además de que se garantice una formación adecuada y se mantengan o mejoren las normas de salud y seguridad.

5.1 El porqué y el cómo de la participación del sector privado en los puertos

Estudios realizados en los principales puertos del mundo revelan que la PSP se ha visto impulsada ante todo por el deseo de aumentar la eficiencia y reducir los costos, aunque en muchos puertos también se menciona la expansión comercial y una disminución en la carga de inversión del sector público.⁵¹ Entre los puertos africanos los principales objetivos de la PSP son, asimismo, incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de los servicios, además de modernizar la infraestructura y reducir costos.⁵² El objetivo primordial, parece ser, consiste en “lograr que el puerto responda a las necesidades del mercado y satisfaga así las necesidades de los clientes”⁵³. Además, “los puertos exitosos tienen algo en común: están altamente orientados hacia el mercado, mientras los puertos no exitosos no lo están”⁵⁴.

Hay muchas maneras distintas de involucrar al sector privado en la industria portuaria. De hecho, existe una gama más amplia de modelos de reforma y formatos de alianza entre el sector público y el privado para la prestación de los servicios portuarios, que para

⁵¹ Baird (2002), pp.276-277.

⁵² UNCTAD (2003a), p.11.

⁵³ UNCTAD (1995), p.2.

⁵⁴ UNCTAD (1995), p.6.



5. La participación del sector privado (PSP) en los puertos

cualquier otro sector que haga uso intensivo de la infraestructura.⁵⁵ En el cuadro 4 se resumen diferentes tipos de arreglos para una mayor PSP.

Cuadro 4 Ejemplos de participación del sector privado

Estrategia	Acuerdos con supervisión portuaria limitada	Acuerdos con participación portuaria activa
Tercerización	Franquicias	Subcontratación de mano de obra y servicios Contratos administrativos Arrendamiento de equipos
Reestructuración significativa	Arrendamientos de capital	Subsidiarias totalmente privadas Competencia abierta

Fuente: ADB (2000), p. 30

No cabe duda de que los puertos del mundo están experimentando una mayor PSP, si bien la propiedad pública de la infraestructura portuaria continúa siendo la norma.⁵⁶ En 1992, el Banco Mundial registró una cifra de US\$304 millones en inversión del sector privado en los puertos de los países en desarrollo. Para principios del milenio la cifra alcanzaba US\$2 632 millones. En el 2003 se registraron 325 oportunidades de inversión en los puertos y alrededor de una cuarta parte de los casos se trataba proyectos de PSP. En el norte de Europa, la adquisición de instalaciones existentes abarcó el 44 por ciento de las oportunidades, mientras que en el sur de Asia, por el contrario, casi el 80 por ciento fueron inversiones totalmente nuevas, proyectos de traslado de operaciones, construcción y oportunidades para operar mediante sociedades de participación conjunta.⁵⁷ Entre los países en desarrollo, los puertos africanos son posiblemente los que más requieren de nuevas inversiones para modernizar sus equipos y mejorar la infraestructura portuaria. Sin embargo, durante la década de los 90 el continente africano recibió apenas un 5 por ciento de los flujos totales de inversión en términos de la PSP en infraestructura que se canalizaron hacia los países en desarrollo.⁵⁸ Los puertos africanos por lo común son vistos como una inversión de alto riesgo, los bancos locales rara vez están preparados para otorgar créditos de largo plazo y los operadores mundiales no tienen la certeza de que generarán suficiente tráfico como para justificar la inversión. Se han presentado grandes retrasos, numerosos falsos inicios y una cantidad de intentos fallidos de PSP, como se expone en el recuadro 15 con el caso de Mombasa (Kenya).

⁵⁵ Banco Mundial (2001).

⁵⁶ Véase Baird (2002) e Inoue (2002).

⁵⁷ UNCTAD (2004), p.79.

⁵⁸ UNCTAD (2003b), p.24.



Recuadro 15 | Participación del sector privado en el puerto de Mombasa¹

Los puertos marítimos de África oriental han tenido durante mucho tiempo la reputación de ser poco productivos y demandar costos relativamente altos, por lo general como resultado de bajos volúmenes de producción, un variado rendimiento en el procesamiento de la carga, autoridades públicas portuarias politizadas, sistemas laborales y de gestión ineficientes, inversión limitada en tecnología y equipos, congestión y problemas causados por el clima. En los casos en que estos puertos cuentan con un territorio interior exclusivo, el pobre rendimiento importa solo en la medida en que deprime la economía, aunque puertos como el de Mombasa compiten cada vez más con otros puertos por el comercio de los países del interior. Así, el comercio con Uganda se ha canalizado a través del puerto tanzano de Dar es Salaam, a pesar de que ello significa recorrer mayores distancias debido a las elevadas tarifas portuarias y a la baja productividad del puerto de Mombasa. En este contexto se han considerado varias medidas altamente recomendadas para revitalizarlo tales como la manipulación de los aranceles, la racionalización y la PSP para aumentar la eficiencia y prestar servicios de manipulación de carga, en particular la manipulación de contenedores.

En un principio el gobierno de Kenia se mostró más bien poco receptivo a la PSP y prefirió mantener el control general de las operaciones portuarias. No obstante, tras el nombramiento de Robert Brenneisen, un industrial con una trayectoria de gran éxito en la empresa Bamburi Portland Cement, para ocupar la presidencia ejecutiva de la Autoridad Portuaria de Kenia (KPA) en marzo de 1996, se introdujo la PSP en el puerto de la terminal de contenedores de Mombasa en Kipevu, mediante un convenio por un monto de US\$2 200 000, por un plazo de dos años. El acuerdo se firmó en noviembre de 1999 con una empresa británica del puerto de Felixstowe. La abrupta salida de la compañía administradora a finales de 1997, puso término al contrato con la KPA en forma prematura, aparentemente como resultado de la constante avería de los equipos en la terminal de contenedores y la supuesta imposibilidad del gobierno de Kenia de repararlos o reemplazarlos.

¹ Este relato se basa en Hoyle (1999).

5.2 Participación del sector privado, reforma laboral y diálogo social

Una interrogante un tanto controversial es en qué etapa debe realizarse la reforma laboral. La experiencia del Reino Unido, por ejemplo, indica que emprender una privatización previo a la reforma laboral tiene poco efecto en el rendimiento de los puertos que anteriormente estaban nacionalizados, mientras que la privatización posterior de los llamados puertos confiables, que se dio tras la abolición del Régimen Nacional para los Empleados Portuarios en 1989, aumentó la rentabilidad (y la fortuna personal de los nuevos propietarios de los puertos), pero tuvo un escaso impacto en la productividad.⁵⁹

Los organismos internacionales defienden la reforma de las prácticas laborales portuarias con una reducción casi inevitable en el empleo antes de cualquier tipo de PSP, con el fin de hacer tales inversiones atractivas para el sector privado.⁶⁰ Esto plantea interrogantes

⁵⁹ Saundry y Turnbull (1997).

⁶⁰ Véase UNCTAD (1998), p.13; Banco Mundial (2001).



5. La participación del sector privado (PSP) en los puertos

sobre la participación de la empresa privada y el diálogo con la fuerza laboral que se mantiene empleada. Por ejemplo, ¿debe el sector privado involucrarse en las reformas laborales antes de que se otorguen las concesiones o de que el sector privado invierta su dinero? ¿Qué tipo de arreglos se harán para el diálogo social y la negociación colectiva con las compañías del sector privado?

En Nigeria se elaboró un plan de acción social con la participación de todos los interesados dentro la industria. Se proponía un proceso gradual de PSP que se iniciaba en el puerto de Calabar. Transcurrido un plazo acordado entre las partes, se compararían las operaciones en ese puerto con las de otros y se tomaría una decisión sobre el programa de reformas futuras. Este plan requirió que el gobierno federal regulara la oferta de mano de obra y gestionara los aspectos relativos a la asistencia social de los empleados en el puerto, a través del Consejo Industrial Conjunto de Empleados Marítimos (JOMALIC). Este consejo, establecido en 2003, amplió las facultades de reglamentación del Consejo Industrial Conjunto de Estibadores (JODLIC) establecido en 2000, para incluir a los marinos y a los estibadores. Sin embargo, por medio de la Autoridad Portuaria de Nigeria (NPA) y la Oficina de Empresas Públicas, el gobierno federal adoptó un curso de acción muy diferente sin consultar al Sindicato de Trabajadores Marítimos de Nigeria (MWUN), lo cual redundó en un largo periodo de trastornos laborales y retrasos significativos en el plan de PSP que se había propuesto. El caso se analiza con mayor detalle en el recuadro 16.



Recuadro 16 | Participación del sector privado y diálogo social en Nigeria¹

Al igual que muchos países en desarrollo, Nigeria introdujo recientemente un sistema integral para reglamentar el mercado laboral (vía el JODLIC y el JOMALIC). Esto se tradujo en mejoras significativas en las condiciones laborales de los puertos nigerianos. Gracias al registro de trabajadores, ambos consejos están en capacidad de coordinar el suministro de mano de obra a las compañías de estiba. Asimismo, la introducción de un pago basado en el tonelaje manipulado en lugar de en una tarifa diaria, estimuló un aumento en la productividad y ayudó a eliminar una serie de prácticas laborales ineficientes y corruptas. Además, por primera vez en la historia de la industria, el JOMALIC ha facilitado la creación de un ente para la negociación colectiva tripartita, conformado por representantes de la NPA, empleadores y trabajadores portuarios, y distribuyó un folleto detallando las condiciones de servicio mínimas acordadas para los trabajadores en todos los puertos del país.

El Gobierno Militar Federal ya había comenzado a implementar la PSP en 1992, pero el impulso real para el cambio surgió con la transición del país hacia la democracia, en 1999. Hacia el cambio de milenio, los puertos nigerianos experimentaban su peor congestión en 25 años y todas las partes reconocían la necesidad de hacerlo más eficiente y reducir los tiempos en las operaciones de embarque y desembarque. El MWUN decidió trabajar en alianza con otros grupos de interesados mediante un proceso de diálogo social y dio su ferviente respaldo al programa de incidencia social de la OIT en Nigeria. Como explicó un miembro del MWUN: "La OIT ha venido abogando por el uso del diálogo y ha fungido como árbitro imparcial en todos los asuntos entre el gobierno y los trabajadores."

Sin embargo, la exclusión del sindicato de las reuniones con varios grupos de interesados convocadas para elaborar la política de reforma portuaria, ha generado dificultades al interior del MWUN y ha agriado las relaciones con otros actores. Esto, a su vez, ha llevado a una serie de huelgas y manifestaciones que han retrasado significativamente la PSP. En términos numéricos, el MWUN está dominado por personal afiliado a la NPA (antiguo Sindicato de Trabajadores Portuarios de Nigeria, mencionado en el recuadro 12). De acuerdo con el esquema propuesto de PSP, alrededor de un 75 por ciento de estos trabajadores enfrentaban la posibilidad de ser despedidos debido a reducciones de personal. Existe un déficit masivo en el fondo de pensiones para el personal de la NPA y los trabajadores tienen un retraso de tres años en sus pagos. A los temores y la ansiedad del personal de la NPA se sumaron las preocupaciones de los trabajadores portuarios sobre el destino del JOMALIC. Las negociaciones demostraron ser muy difíciles en este contexto, como explicó un funcionario del MWUN: "Si hacemos cualquier concesión, nuestra gente pensará que hemos transigido" (es decir, que han sido sobornados por los funcionarios del gobierno). No cabe duda de a quién responsabiliza el sindicato por llegar a este punto muerto con los interlocutores sociales en 2004-2005: "El diálogo social es un asunto de doble vía. Nosotros [el sindicato] debemos jugar nuestro papel y la presidencia [el gobierno federal] debe jugar su papel también. Si alguno falla, el diálogo social falla."

¹ Este relato se basa en informes de prensa y en Adeleye (2005).

Los estudios realizados durante la década de los 90 indican que la reforma laboral en la forma de prácticas laborales más flexibles y una desreglamentación del empleo portuario conllevó a una reducción en los puestos de trabajo, así como un deterioro en los términos y condiciones de empleo de los trabajadores portuarios. La participación del sector privado tiende a agravar la reducción del empleo y son muy pocos los sindicatos que registran algún efecto positivo de tal participación desde el punto de vista de los términos y condiciones del empleo en los trabajadores. En el mejor de los casos tal impacto es neutro, y en el peor, conduce a un mayor deterioro de la seguridad laboral, las oportunidades de empleo y



5. La participación del sector privado (PSP) en los puertos

otros aspectos similares.⁶¹ En los casos en que la PSP ha sido más amplia, como en la región del Pacífico asiático, es más probable que los sindicatos registren reducciones en el empleo y un deterioro en los términos y condiciones laborales de sus miembros.⁶²

Sin embargo, cuando los sindicatos participan en el diálogo social, se involucran en el proceso de reforma y están en posición de incidir en los resultados eventuales, tienen mucho menos probabilidades de registrar efectos negativos.⁶³ Bajo el régimen de PSP propuesto para el puerto de Cochin en la India, por ejemplo, se alcanzó un acuerdo entre the Port Trust, el titular de la licencia y todos los sindicatos en el sentido de que las condiciones de servicio de los empleados trasladados a la nueva compañía en la Terminal de Contenedores Rajiv Gandhi (RGCT) "no serán menos favorables de las que habían disfrutado continuamente en la RGCT cuando era operada por el Port Trust"⁶⁴. El acuerdo se logró solo después de una amenaza de huelga por parte de los sindicatos, que demandaban que la RGCT no debía entregarse a ningún oferente privado antes de que se concluyera la discusión sobre los aspectos relativos a los empleados, lo cual a su vez condujo a negociaciones tripartitas entre la gerencia de el Port Trust, los representantes de Dubai Ports International (el titular propuesto de la licencia) y los ocho sindicatos representados en el puerto.

La política de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), como es comprensible, es que la privatización solo debe introducirse sobre la base de un acuerdo del cual los sindicatos deben ser parte. En el recuadro 17 se expone la política de la ITF en torno a la participación del sector privado y su evolución en años recientes.

⁶¹ Turnbull y Wass (1995a y 1997).

⁶² Turnbull y Wass (1995c).

⁶³ Turnbull y Wass (2005); Turnbull (1996).

⁶⁴ Memorando de conciliación alcanzada de conformidad con la sección 12(3) de la Acción Legal por Disputas Laborales, 1947, planteada ante el comisionado regional para asuntos laborales (central) con respecto a una disputa laboral planteada por los sindicatos portuarios que operan en el Port Trust de Cochin, 20 de marzo del 2005, Cláusula 3.



Recuadro 17 | Política de la ITF sobre la participación del sector privado

La primera señal de un cambio en la política de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) en torno a la PSP se advirtió en el prefacio de un informe publicado en 1995 sobre la Reforma y ajuste estructural en los puertos del mundo, en el cual Kees Marges, secretario de los trabajadores portuarios de la ITF en ese momento, escribió: "Cualquier reforma, reestructuración o reorganización... tiene que ser juzgada a partir de sus efectos en el corto y el largo plazo en los trabajadores involucrados. No existe una política única estandarizada... El único criterio que pueden utilizar los sindicatos que negocian la reforma es el efecto que tendrán los cambios propuestos en los intereses de los trabajadores." Este último aspecto incluía la posibilidad de empleos estables y satisfactorios; un ingreso adecuado para satisfacer las necesidades básicas; horas laborales razonables; condiciones laborales seguras, sanas y ambientalmente aceptables; protección de la seguridad social; democracia en el lugar de trabajo; educación y formación vocacional; igualdad en el trabajo; y el no ser objeto de prácticas discriminatorias ni corruptas.

Este nuevo enfoque se desarrolló aún más durante los preparativos y las discusiones sostenidas en el marco de una reunión tripartita de la OIT en 1996 sobre problemas sociales y laborales ocasionados por el ajuste estructural en la industria portuaria. La política fue avalada por las conferencias de empleados portuarios regionales en América Latina (Lima, noviembre de 1996) y África (Mombasa, diciembre de 1996), y más adelante en un seminario realizado en Sri Lanka antes de que esta recibiera el apoyo formal, durante la Conferencia Mundial de Trabajadores Portuarios, celebrada en Miami, Estados Unidos en junio de 1997. Esta nueva política exigía que se introdujera la reestructuración como resultado de un proceso de estudio verificable, de una toma conjunta de decisiones y de un proceso de planificación e implementación en el cual todas las partes afectadas tuviesen el derecho y la oportunidad de participar. Cuando esto no se da, y en particular cuando la privatización y desreglamentación tienen un efecto negativo en los servicios de transporte o en las condiciones de los trabajadores del transporte, la ITF continúa oponiéndose a la reforma portuaria (40° Congreso de la ITF, Vancouver 2002).

No todas las agencias internacionales coinciden con la posición de la ITF en el sentido de que la consulta y la negociación con los representantes de los trabajadores son fundamentales para el éxito de la PSP. Por ejemplo, un informe publicado por el Banco de Fomento Asiático, con el título de *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure – Ports*, de hecho propone que "cuando hay suficiente tiempo de preparación, el gobierno puede adoptar un enfoque proactivo, reduciendo o eliminando así el papel de los sindicatos y desreglamentando los servicios de manipulación de carga para permitir la competencia abierta"⁶⁵. El Banco Mundial, en cambio, aboga por el diálogo social. En su *World Bank Port Reform Tool Kit*, el organismo advierte a los gobiernos en el sentido de no ver la reforma portuaria como una oportunidad para "quebrar" a los sindicatos, minimizar su organización o marginar sus actividades. De hecho, el Banco señala que "la experiencia mundial sugiere de manera importante que los empleados de los puertos deben participar en el proceso de reforma portuaria desde la primera fase conceptual. De nuevo, la experiencia apunta a que la mejor manera de generar confianza en el proceso de reforma entre todos los involucrados consiste en ampliar la esfera de participación y responsabilidad para incluir a los usuarios y trabajadores de los puertos y los empleadores de la industria portuaria y marítima"⁶⁶.

Este enfoque es, desde luego, avalado por la OIT y los interlocutores sociales dentro de la industria portuaria: "Los empleadores deben entablar un diálogo con los representantes de

⁶⁵ ADB 2000, p.59.

⁶⁶ Banco Mundial (2001), Módulo 1.



los trabajadores de acuerdo con las leyes y prácticas nacionales antes de desarrollar políticas y programas para abordar los problemas de empleo que surgen de las reformas portuarias⁶⁷. El problema, según la ITF y muchos de sus afiliados, es que las leyes y prácticas nacionales rara vez ofrecen suficientes salvaguardas y muchos operadores privados, e incluso autoridades públicas portuarias, se valen de la reforma portuaria y la PSP para contratar mano de obra ocasional, no registrada y no capacitada, así como recurrir a marineros para actividades de manipulación de carga y marginar o excluir a los representantes de los trabajadores. Es imperativo, por lo tanto, establecer un conjunto claro de directrices sobre el proceso de diálogo social en los puertos. Este es el tema de la II parte del presente *Manual de orientación*.

5.3 Lista de comprobación

- ¿Qué factores y actores han promovido o impedido la PSP en los puertos de su país?
- ¿Se han involucrado agencias externas como el Banco Mundial en la PSP? Si es así, ¿han involucrado estas agencias a los interlocutores sociales en las discusiones sobre las futuras políticas portuarias?
- ¿Cuáles son los fines de una mayor PSP en los puertos de su país?
- ¿Se han considerado formas de PSP? ¿Cuáles?
- ¿Cuál es la política de los interlocutores sociales sobre la PSP?
- ¿Se han implementado reformas laborales como preludeo o como consecuencia de la PSP? ¿Cuáles han sido los efectos sobre el empleo y las condiciones laborales?

⁶⁷ OIT (1996b).

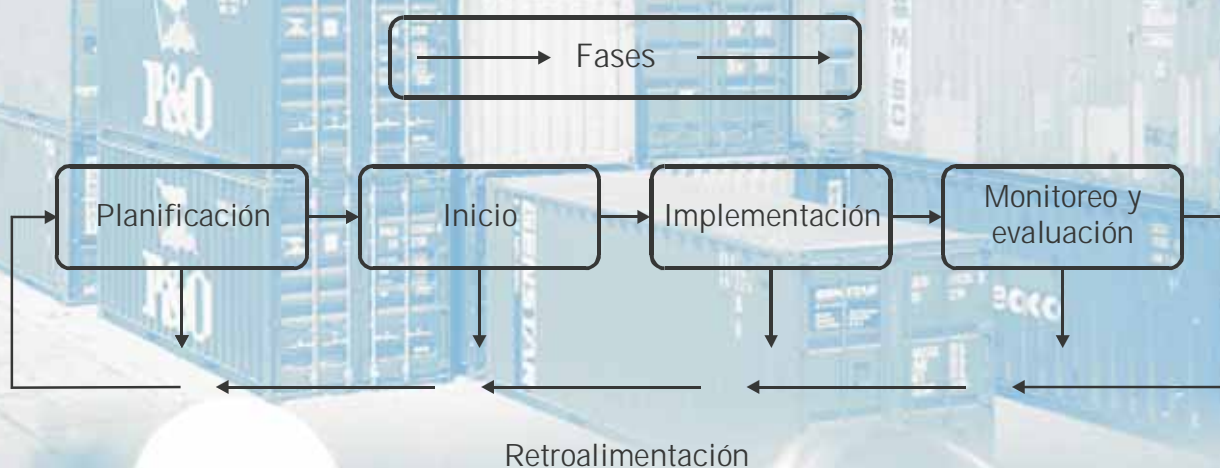
II PARTE

El proceso de diálogo social en la industria portuaria

El diálogo social no debe ser un acontecimiento excepcional para abordar temas específicos como programas de ajuste estructural o planes de participación del sector privado (PSP). Por el contrario, debe tratarse de un proceso continuo y de gran alcance que esté en sí mismo sujeto a monitoreo y evaluación. De esta manera se puede aprovechar la retroalimentación para revisar el proceso actual y mejorar la planificación, el inicio e implementación de un diálogo social futuro. Cuando las instituciones de diálogo social están menos consolidadas, el ajuste estructural y la

PSP pueden plantear un reto particular para los interlocutores sociales y puede ser necesario establecer nuevos procesos e instituciones para negociar y acordar los cambios propuestos. En la figura 3 se ilustran las diferentes fases del diálogo social. En las secciones 6-9 se analizan las diversas actividades asociadas a cada fase, mientras que en la sección 10 se estudian los recursos necesarios para llevar a la práctica el diálogo social. Si bien todas estas fases se traslapan, para efectos de presentar un análisis más claro se describirán por separado.

Figura 3 Fases del diálogo social en los puertos



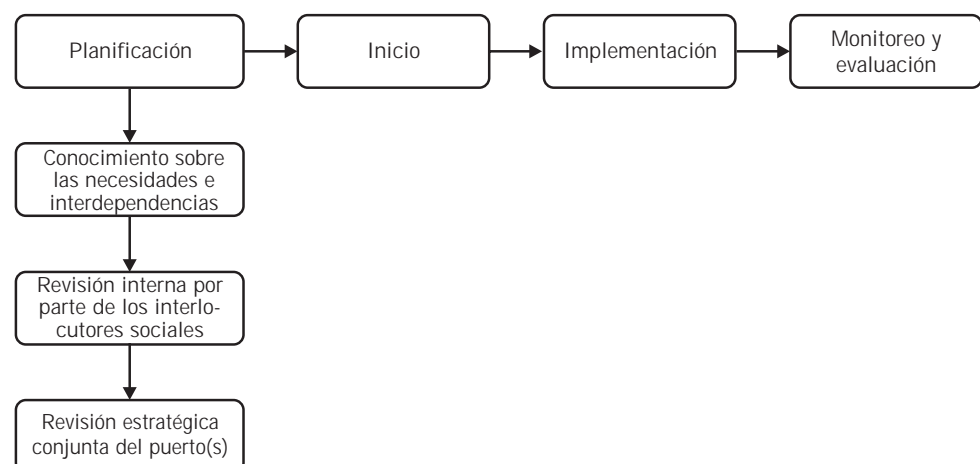


La planificación del diálogo social

Aunque el diálogo social resulta más eficaz cuando es uno de los fundamentos de las relaciones entre los interlocutores, de modo que los cambios organizativos y otros puedan abordarse dentro de un marco ya definido de intercambio de información, consulta y negociación, en ocasiones se requiere contar con instituciones o métodos novedosos de interacción y diálogo. Durante los programas de ajuste estructural significativo y esquemas de PSP, por ejemplo, es común que se conforme un equipo especial de trabajo o se realicen una serie de talleres y seminarios para divulgar información y generar discusión entre los actores sociales y otros grupos de interesados. Tales actividades a menudo se realizan como respuesta al asesoramiento de expertos independientes. Son ampliamente recomendadas en el marco de los modelos y conjuntos de herramientas para la reforma portuaria promovidos por agencias internacionales tales como la UNCTAD y el Banco Mundial.

La planificación del diálogo en el contexto del ajuste estructural y la PSP debe partir de una evaluación general que permita determinar si los interlocutores sociales aceptan la necesidad de un cambio. ¿Tienen puntos de vista similares sobre “la situación mundial” (el impacto de la competencia entre puertos, las demandas de los clientes más importantes, el potencial para lograr una mayor eficiencia, los beneficios del trabajo decente, etc.) y tienen conocimiento sobre sus propias interdependencias? Esto puede requerir de un análisis al interior de cada organización (por ejemplo, autoridad portuaria y empresas de manipulación de carga) y de las organizaciones representativas (por ejemplo, asociaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores) antes de iniciar cualquier discusión formal en torno al ajuste estructural o la PSP. Si los actores sociales coinciden en la necesidad del cambio, entonces la etapa de planificación en sí puede llevarse a cabo mediante un proceso de diálogo social. Esto permitirá a los actores informarse mutuamente sobre sus intenciones y capacidades desde las etapas iniciales, además de que los interlocutores sociales y otros grupos de interesados podrán identificar todas las posibles opciones a su alcance. Una revisión estratégica conjunta de los puertos en cuestión permitirá a los interlocutores maximizar el potencial para alcanzar beneficios mutuos. Estas actividades se resumen en la figura 4.

Figura 4 Actividades para la planificación del diálogo social



6.1 Conciencia sobre las necesidades e interdependencias

En muchos puertos la necesidad de la reforma es totalmente obvia – los retrasos, congestión, accidentes y las malas condiciones laborales están claramente a la vista – pero los actores sociales a menudo parecen estar más preocupados por defender sus propios intereses creados que por reconocer sus interdependencias y trabajar para maximizar los beneficios mutuos. Así, los representantes de los trabajadores quizás esperen que el gobierno modifique las políticas de fijación de tarifas portuarias, las tasas arancelarias o incluso la política comercial como un medio para atraer más tráfico y lograr un mejor aprovechamiento de los equipos, en lugar de apoyar la introducción de reformas a las prácticas laborales para aumentar la eficiencia en las operaciones. En países como la India, no obstante, los estudios evidencian que mejorar el desempeño portuario es fundamental para atraer un tráfico mayor.⁶⁸ Los operadores privados de terminales, por su parte, “necesitan reconocer que la capacidad de los trabajadores para resolver problemas es un activo subestimado y que compartir la autoridad para la toma de decisiones en el lugar de trabajo, haciendo sacrificios para capacitar a los trabajadores y conservarlos, son algunas de las maneras de aprovechar esto”⁶⁹. Con frecuencia ocurre que distintos grupos de interés llegan a saber sobre la necesidad de emprender una reforma en la industria portuaria a través de entidades gubernamentales. En muchos países en desarrollo, es probable que organismos externos tales como el Banco Mundial se involucren de manera formal en este proceso mediante un programa de asistencia que se concentre en los aspectos técnicos del ajuste estructural y la PSP. Tal análisis por lo general incluye los siguientes aspectos:

- Una *revisión estratégica* del mercado al que el puerto presta servicios; competencia en dicho mercado; productividad portuaria; normas laborales; fortalezas y debilidades del puerto público y del sector privado para atender a este mercado; y una definición clara de los objetivos que se persiguen con una mayor PSP.
- Una *revisión financiera* en tres etapas: (i) reestructuración de las cuentas, valoración de los activos y revisión de la estructura financiera para lograr una transferencia sin obstáculos de los activos al sector privado ; (ii) desarrollo de proyecciones del flujo de caja para diferentes arreglos contractuales, a fin de determinar el impacto que la PSP tendrá en la condición económica del puerto y su capacidad para financiar sus inversiones y actividades residuales; y (iii) desarrollo de los criterios financieros que se aplicarán para evaluar las propuestas del sector privado.
- Una revisión jurídica en dos etapas: (i) determinación de los tipos de arreglos y en qué forma son estos posibles de acuerdo con el ordenamiento jurídico, así como las modificaciones que requeriría la ley para introducir o ampliar la PSP; y (ii) desarrollo de un modelo básico de contrato para el arreglo seleccionado.
- *Discusiones con oferentes potenciales*, que incluyan conversaciones informales antes de la presentación de las ofertas y conversaciones formales durante la presentación de ofertas y las negociaciones contractuales.⁷⁰

¿En qué etapa, en qué capacidad, y de qué manera se involucrarán los interlocutores sociales en este proceso? Considérense los siguientes ejemplos de asistencia técnica proporcionada por el Banco Mundial, en los que se contrató a consultores para realizar un revisión estratégica de los respectivos puertos. En los términos de referencia para el experto contratado para la

⁶⁸ De y Ghosh (2003) y UNCTAD (2004), p. 77.

⁶⁹ UNCTAD (1999), p.51. El punto de vista de la OIT a este respecto es que la formación no debe considerarse como un “sacrificio”.

⁷⁰ ADB (2000), p. 74.



revisión estratégica para el desarrollo del puerto de Freeport, Ghana, no se establecía como requisito formal el consultar a los interlocutores sociales. Entretanto, la propuesta de proyecto para incrementar la eficiencia y desarrollar un paquete de jubilación voluntaria para la Autoridad Portuaria de Sri Lanka requería que el consultor “identifique los requerimientos y la posición de negociación de los sindicatos”, aunque el énfasis se puso en la creación de un plan que pudiera “comunicarse efectivamente a todos los grupos de interesados de los puertos” (es decir, se había acordado con el gobierno que se mantendrían discusiones con los interlocutores sociales después de realizada la revisión estratégica). En cambio, los términos de referencia para las consultorías en los puertos de Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal en Guatemala incorporaron el diálogo social desde el inicio, como se describe en el recuadro 18. (Nótese, no obstante, que ya se había decidido que la PSP era la estrategia apropiada.)

Recuadro 18 | Términos de referencia para el experto en la privatización de operaciones portuarias, Guatemala

Proyecto de Asistencia Técnica para la Privatización de Infraestructura: Experto en Privatización de Operaciones Portuarias. Términos de Referencia (extracto).

“3. El objetivo de la asignación es: a) asistir al Gobierno en la transferencia exitosa y oportuna de las operaciones de manipulación de carga del sector público al privado, y b) diseñar y contribuir a implementar un esquema equitativo para la reducción de personal en los puertos, en los casos en que tal personal no sea absorbido por las operaciones del sector privado. (...)”

4. d)... proponer una serie de alternativas factibles para lograr el objetivo deseado... Estas alternativas deben proponerse y discutirse de manera clara con las correspondientes entidades del gobierno, la administración portuaria y los representantes sindicales para así alcanzar un consenso sobre el curso de acción más aceptable. (...)”

7. [El experto] deberá, en todas las etapas de su misión, trabajar en estrecha colaboración con el Ministro de Transportes, la Comisión para la Modernización del Estado que corresponda, y la administración y los líderes sindicales en Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal, los usuarios de los puertos, los agentes navieros y los operadores”.

Fuente: Banco Mundial.

Debido a que la reforma laboral es parte inevitable y por lo común integral de cualquier programa de ajuste estructural o esquema de PSP, muchos gobiernos crean grupos especiales de trabajo para llevarla a cabo, normalmente encabezados por el ministro de trabajo y en los que participan otras dependencias estatales (por ejemplo, las carteras de transporte, comercio, finanzas y planificación), los administradores de la autoridad portuaria, empresas privadas, representantes de los empleados e incluso clientes o usuarios de los puertos. La pregunta crucial en la etapa de planificación es si los temas laborales deben mantenerse aparte de los temas más generales relativos al negocio, como proponen varias agencias internacionales como la UNCTAD⁷¹ y el Banco de Fomento Asiático,⁷² y de ser así, cómo se deben introducir los temas relativos a los empleados en la revisión estratégica? Por ejemplo, el mantener tales temas por aparte pueden limitarse los alcances de las medidas alternativas que se adoptarán para enfrentar las reducciones de mano de obra; esto daría como resultado un tipo de diálogo social sobre temas laborales que sería distributivo antes que integrador y que alienaría a los interlocutores sociales (en especial a los empleados y los representantes de los trabajadores) con respecto al proceso general de reforma.

6.2. Revisión interna por parte de los interlocutores sociales

Un tema importante que debe abordarse en la etapa de planificación es el de la representatividad interna. Por definición, el ajuste estructural y la PSP involucran diálogos sociales con nuevos actores, tanto del sector público como del privado. La legitimidad y aceptación dependen de la representatividad interna de los interlocutores sociales, así como de su capacidad para participar en forma efectiva en el proceso de diálogo social. Por ejemplo, si la autoridad pública portuaria ha de convertirse en el ente arrendador, estableciéndose una separación entre las funciones de reglamentación y las operativas, ¿quién hablará en nombre de la administración portuaria? ¿Qué papel, si han de tenerlo, continuarían jugando en la gestión portuaria los intereses políticos locales y los nacionales? ¿Cómo interactuaría la nueva administración portuaria con los usuarios y otros grupos de interesados? Es probable que no abordar estas interrogantes durante la etapa de planificación socave las fases subsiguientes del diálogo social.

Planificar el diálogo social puede plantear un desafío particular para las organizaciones de trabajadores, en especial en el contexto de un programa de ajuste estructural y PSP. De acuerdo con la ITF, entre los aspectos más importantes con que toparán los sindicatos, se encuentran los siguientes:

- la necesidad de un compromiso con el logro de posiciones conciliatorias durante las negociaciones, aunado a una sólida defensa de cualquier acuerdo que alcancen los interlocutores sociales;
- la necesidad de desarrollar mayores capacidades teóricas y prácticas a lo interno del sindicato mediante una combinación de esfuerzos de capacitación y formación y el uso de conocimientos externos;
- la posible introducción de nuevas estructuras sindicales, incluyendo organizaciones más completas o unificadas que estén comprometidas con la democracia interna;

⁷¹ UNCTAD (1999), p. 52.

⁷² ADB (2000), p.74.



- la protección de los ingresos y el empleo para atenuar el temor de los trabajadores ante el cambio;
- la adopción del principio de negociación sobre el intercambio de concesiones, antes que la demanda de derechos políticos o morales al abordar propuestas para la participación del sector privado; y la necesidad de adaptarse a nuevas políticas de gestión de recursos humanos y relaciones laborales, asociadas a las empresas del sector privado.⁷³

6.3 Revisión estratégica conjunta

Si la planificación del diálogo social ha de ser un componente integral de todo el proceso y se va implementar de manera conjunta por todos los interlocutores sociales, entonces cada actor tendrá mayores probabilidades de apropiarse de las fases y los resultados subsiguientes. No obstante, el resultado de este tipo de abordaje de planificación conjunta no es necesariamente predecible. Además, tal resultado bien podría ser diferente del plan que elaboraría un grupo de especialistas a partir de un análisis bien informado de la situación y problemática actuales. No obstante, los interlocutores sociales necesitan información objetiva y detallada sobre tal análisis especializado. El proceso que se desarrolla a partir de una revisión estratégica conjunta puede constituir ya la primera etapa del diálogo social. El plan resultante será más aceptable para todos los involucrados, si bien se tratará de una conciliación de enfoques diferentes.

Acordar un marco temporal para la implementación es una variable crucial en cualquier revisión estratégica conjunta. Como puede verse con muchos de los ejemplos citados a lo largo del *Manual de orientación*, la reforma portuaria puede extenderse durante meses, incluso años. Si bien es posible que se subestime el marco temporal, de cualquier modo proporcionará una referencia importante para monitorear el proceso en su conjunto.

6.4 Lista de comprobación



¿Qué información comparten los interlocutores sociales sobre el desempeño y las condiciones actuales del empleo en los puertos de su país?



¿Hasta qué punto coinciden los interlocutores sociales en cuanto a los retos que enfrenta la industria portuaria, la necesidad del cambio y el curso más apropiado para los cambios futuros?



¿Quién debe participar en el proceso de planificación, en particular tomando en cuenta que se está estimulando a nuevos actores a incursionar en el mercado de servicios portuarios?

⁷³ Marges (1999).



6. La planificación del diálogo social

- ¿En qué etapas deben los interlocutores sociales involucrarse en el proceso de planificación? y de qué manera deben hacerlo (intercambio de información, consulta y negociaciones, establecimiento de un grupo especial de trabajo independiente para la reforma laboral, etc.)?
- ¿Se puede recurrir a las instituciones existentes para el diálogo social o se requerirá el uso de organismos externos o de un grupo especial de trabajo para la reforma laboral?
- ¿Cómo debe determinarse la agenda para el diálogo social? En particular, ¿cómo puede protegerse e integrarse al proceso el trabajo decente?
- ¿Cómo debe determinarse el marco temporal para las diferentes etapas y cómo puede integrarse el diálogo social dentro de este marco temporal? (Por ejemplo, ¿habrá suficiente tiempo para el diálogo social?; ¿Son los diferentes procesos secuenciales o simultáneos?)

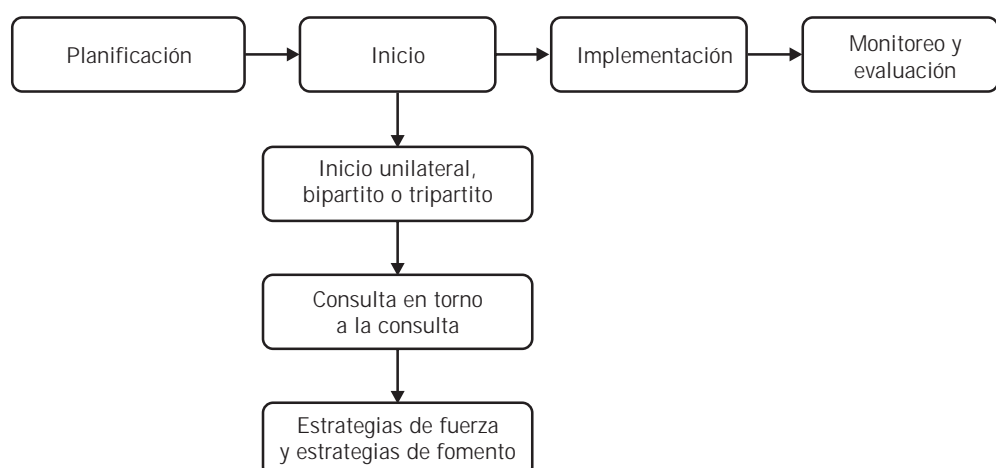


7.

El inicio del diálogo social

Aunque las diferentes etapas del diálogo social tienden a traslaparse, lo cual en ocasiones dificulta distinguir entre el inicio y la planificación, resulta sin embargo importante destacar una serie de características importantes que por lo común están asociadas al inicio del diálogo con nuevos interlocutores o a una nueva agenda de ajuste estructural y PSP. Por ejemplo, el diálogo social podría ser iniciado por diferentes actores, por diferentes razones, de diferentes maneras y en diferentes contextos. Una vez iniciado, podría ser necesario entrar en un proceso de consulta o negociación sobre cómo proseguir, en particular si uno o más interlocutores proponen cambios significativos. Entonces, si los interlocutores sociales tienen un compromiso genuino con la cooperación, participación democrática, creación de consenso y con un enfoque hacia la resolución de problemas para los retos que se avecinan, necesitarán fomentar una fuerte relación que se base en la confianza y el respeto mutuo. Esto puede tomar tiempo, pero resulta fundamental para establecer una agenda de consenso que debe implementarse a través del diálogo social futuro. Estas actividades se resumen en la figura 5.

Figura 5 Actividades para iniciar el diálogo social



7.1 Inicio unilateral, bipartita o tripartita

Dada la importancia del transporte portuario para los intereses económicos y sociales nacionales, resulta común que sea el gobierno el que inicie el cambio, en particular cuando se propone la adopción de un esquema de ajuste estructural o PSP. A partir de ese momento, sin embargo, el gobierno estará por lo común muy interesado en involucrar en el proceso a los interlocutores sociales y quizás a otros grupos.

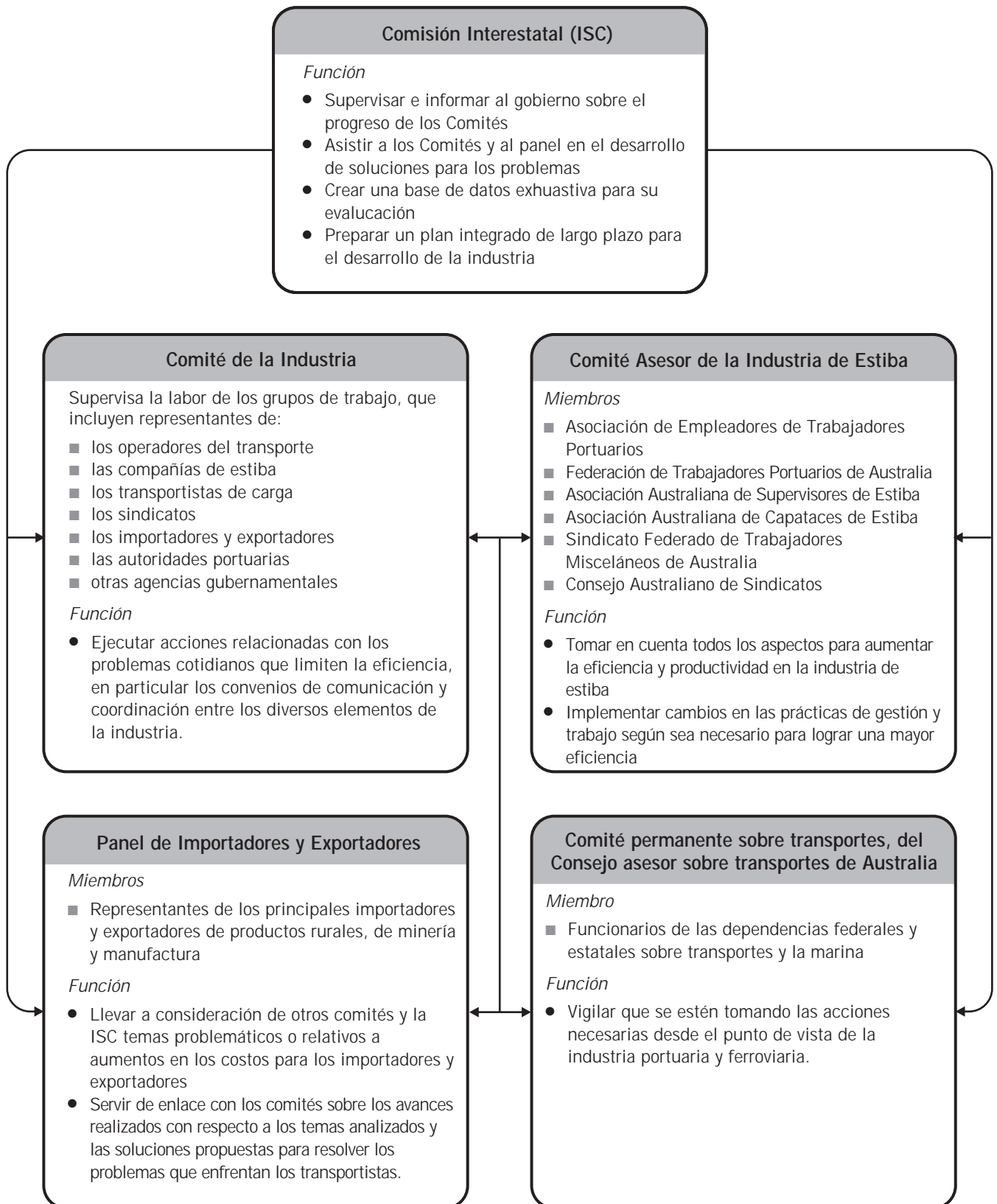
En Australia, por ejemplo, los ministros de transporte y de empleo y relaciones laborales anunciaron la adopción de una estrategia portuaria en diciembre de 1986, dirigida a lograr una mayor eficiencia, productividad y confiabilidad y a mejorar las relaciones laborales en los puertos del país. Esta estrategia surgió en respuesta a un informe del equipo especial de trabajo sobre los costos de fletes en las costas, el cual a su vez fue el resultado de una serie de protestas formales de los importadores, exportadores y otros usuarios de los puertos. El equipo especial concluyó que la industria portuaria podría ser más eficiente si se mejoraban las prácticas comerciales y laborales, así como las comunicaciones y coordinación tanto al interior de la industria como entre esta y las entidades gubernamentales y los transportistas. La estrategia portuaria, por lo tanto, se lanzó en plena consulta con representantes del sector, los sindicatos correspondientes y los clientes, con el auspicio de la Comisión Interestatal (ISC).⁷⁴ En un principio, el papel de la Comisión consistió en vigilar la labor de cuatro órganos independientes creados a partir de los diversos grupos de interesados que actúan dentro de la industria (véase la figura 6.) Su labor consistió en establecer un banco completo de información y datos que la ISC pudiese utilizar para emprender la estrategia portuaria. Una vez que estos grupos agotaron todos sus esfuerzos, la ISC realizó un proceso extensivo de consulta "nunca antes usado en la industria de los puertos australianos"⁷⁵. En el curso de este estudio, la ISC tomó en cuenta cerca de 150 propuestas, realizó audiencias públicas durante 59 días (generando así 4 480 páginas de transcripciones), investigó alrededor de 200 problemas individuales, contrató la realización de 10 estudios consultivos y gestionó una serie de estudios especiales realizados por el propio personal de la comisión con el apoyo de tres instancias gubernamentales, realizó incontables conversaciones informales, visitó numerosas instalaciones portuarias y publicó un informe inicial provisional y posteriormente uno completo final de varios tomos.

⁷⁴ Creada mediante la ley de la Comisión Interestatal, 1975. Dicha ley requiere que la Comisión realice investigaciones recabando pruebas bajo juramento o afirmación.

⁷⁵ ISC (1987), p.89.



Figura 6 Inicio de la estrategia portuaria de Australia





En otras situaciones puede ser la autoridad portuaria o los empleadores privados quienes, sometidos a una mayor presión comercial, busquen iniciar el diálogo social. En muchos puertos la gerencia es la única que puede emprender un proceso de toma de decisiones sobre el diálogo social y el debido proceso. En estos casos, la inacción por parte de la gerencia se traduce en la decisión de *no* involucrar a los empleados, delegar influencia o compartir algún grado de poder.

En un régimen de PSP, existen temas importantes que deben resolverse con relación a cuándo y cómo los operadores del sector privado participarán en el diálogo social. Por ejemplo, si la reforma laboral se lleva cabo antes de que se inicie la PSP ¿deben escucharse las sugerencias de las empresas privadas sobre estas reformas? ¿Incluirá el proceso de reforma laboral disposiciones en torno al diálogo social con estas empresas? ¿Será esta una condición para cualquier acuerdo de arrendamiento de largo plazo o esquema de construcción – operación – transferencia? En el puerto de Kaohsiung (Taiwán, China), la reforma laboral se consideró como una condición necesaria para permitir la PSP. Sin embargo, posteriormente a la reforma el sector privado no estaba realmente interesado en la consulta y la negociación colectiva con los empleados, como se expone en el recuadro 19 para ilustrar este tema.



Recuadro 19 | Implementación de la reforma laboral con PSP: el caso del puerto de Kaohsiung

Cuando se planteó la posibilidad de una PSP en el puerto de Kaohsiung (Taiwán, China) a mediados de la década de los 90, las líneas navieras internacionales decidieron crear el Consejo de Líneas Internacionales de Contenedores, para asegurarse de que sus intereses estuviesen representados. Para ellas, la reforma de los acuerdos laborales constituía la clave de la PSP. Todos los estibadores estaban registrados ante la autoridad portuaria, la Junta del Puerto de Kaohsiung (KHB), y estaban afiliados al Sindicato de Trabajadores Portuarios de la Ciudad de Kaohsiung. Los salarios de los trabajadores se pagaban con los ingresos provenientes de las tarifas por estibación que cobraba la autoridad portuaria (normalmente entre 65-72 por ciento de tales tarifas se utilizaban para cubrir este rubro), pero los trabajadores no tenían un contrato de empleo directo con la KHB. Esto generaba problemas de supervisión y otro tipo de problemas y redundó en una renuencia de las líneas navieras internacionales a invertir en el puerto.

Para apresurar la reforma, el comité para la gestión del puerto de Kaohsiung conformó un equipo para la privatización de la operación portuaria, en el cual estaban representados los diferentes grupos de interés, entre ellos representantes de los trabajadores. Asimismo, se realizaron una serie de conferencias para analizar el futuro del puerto. El sindicato se oponía a la privatización pero, como comentó un funcionario, “pronto nos dimos cuenta de que sería difícil oponer resistencia e imposible de evitar. Así que nos vimos forzados a cumplir con las políticas de privatización y a concentrar nuestros esfuerzos en el paquete de compensación”¹. Casi dos tercias partes de la fuerza laboral tenía más de 50 años y los trabajadores portuarios tenían derecho a trabajar hasta la edad de 65 (un 17 por ciento tenía más de 60 años). La reforma laboral incluía la jubilación de todos aquellos con más de 60 años y el pago de la indemnización por terminación de contrato para muchos más. La reforma portuaria implicaba que la KHB se convertiría en el arrendador. En consecuencia, el resto de los trabajadores portuarios fueron transferidos a las operadoras de las terminales del sector privado, que eran líneas navieras (por ejemplo, Evergreen y Sea Land), en tanto los estibadores fueron contratados por las líneas más importantes como Wan Hai Lines. Entretanto, las líneas marítimas locales e internacionales habían conformado la Asociación Internacional de Líneas Navieras de Kaohsiung, con el fin de determinar tarifas salariales uniformes y las condiciones de empleo de los trabajadores portuarios que habían sido transferidos desde la KHB. La asociación impuso una reducción salarial de alrededor del 40 por ciento y muchos de los nuevos operadores disuadieron a sus trabajadores de integrarse a un sindicato.

Operadores y funcionarios de la KHB reconocieron de inmediato que la reformas no habían conllevado ninguna mejora en la productividad laboral por lo que los ánimos estaban muy bajos, como era comprensible, si bien la reformas habían permitido un ahorro considerable en los costos para operadores y usuarios. La seguridad de los empleos para los cargadores estaba garantizada durante escasos seis meses (de enero a junio de 1998), de forma que entre julio de 1998 y julio de 1999 más de 1 000 trabajadores perdieron sus empleos.

¹ Entrevista con el autor, junio de 1998.

Por lo general los sindicatos tienden a ser más reactivos que proactivos, y muchos sindicatos portuarios han topado con que son excluidos del diálogo entre los sectores público y privado al introducirse programas de ajuste estructural o de PSP. Incluso en los casos en que las instituciones se encuentran consolidadas y existe una sólida tradición de diálogo social, como ocurre en Europa, los caminos fructuosos del diálogo social a veces se han dejado de lado o se han desoído en forma deliberada. La experiencia reciente de una propuesta de directriz europea sobre el acceso al mercado es un buen ejemplo de ello. Tal exclusión redundó en una “declaración de guerra” en los puertos en lugar de un diálogo social. En el recuadro 20 se presenta un breve resumen de este caso.

Recuadro 20 | Negociación sobre el mercado de servicios portuarios europeos¹

El diálogo social tiene lugar en varios ámbitos al interior de la Unión Europea (UE), aunque adquiere dos formas primordiales: el diálogo bipartito entre empleadores y organizaciones sindicales y el diálogo tripartito, que involucra la interacción entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas. Este último está concebido para complementar el diálogo social en el ámbito nacional que se lleva a cabo en de la mayoría de los Estados Miembros de la UE. Este combina valores como la responsabilidad, solidaridad y participación y se aporta los medios esenciales para que los interlocutores sociales contribuyan en la definición de las normas sociales de la UE y establezcan un equilibrio entre la eficiencia económica y la justicia social. En el marco de cada industria en particular se han establecido comités sectoriales de diálogo social a escala europea, a partir del principio de que en la medida en que estén “cerca de las masas”, los interlocutores sociales “pueden jugar un papel central en anticipar y gestionar los cambios laborales a nivel europeo”². Los 27 comités sectoriales de diálogo financiados por la Comisión Europea abarcan todas las industrias importantes de transporte, *excepto la portuaria*.

La ausencia de una consulta sectorial contribuyó de manera significativa a la reciente “guerra en los puertos europeos”, ocurrida tras la publicación de la propuesta de directriz sobre el acceso al mercado de servicios portuarios, en febrero de 2001. En julio de 2000, la Comisión había enviado un breve cuestionario a la Federación Europea de Trabajadores Transportistas (ETF), solicitándole que respondiera a diez preguntas específicas sobre el acceso a los mercados en un lapso de tan solo dos semanas. Esta fue la primera comunicación formal de la Comisión Europea sobre este tema desde 1999. La ETF demandó más tiempo para consultar con sus afiliados y envió una respuesta formal en septiembre de 2000, solicitando a la Comisión que garantizara que “la presentación de cualquier propuesta concreta debe estar precedida por una consulta oportuna con los sindicatos”. Sin embargo, para noviembre ya circulaba el borrador de la directriz y la primera reunión oficial de la ETF con la Comisión se realizó en enero de 2001, menos de un mes antes de la publicación oficial de la propuesta. En lugar de la consulta tripartita o multipartita, la Comisión se reunió por separado con los interlocutores sociales y otros grupos de interesados, lo cual dio como resultado una directriz que generó oposición en casi todos los frentes. Además, la ausencia de un diálogo social apropiado planteó un dilema al movimiento sindical, pues algunas de las agrupaciones nacionales aún creían en la posibilidad de diálogo, mientras que otros abogaban por hacer una oposición enérgica a la directriz desde el inicio. Cuando la Comisión rechazó las modificaciones presentadas por la ETF, los trabajadores portuarios europeos se unieron para objetar la directriz, realizaron varias reuniones en horas de trabajo y coordinaron la realización de huelgas y manifestaciones masivas en todos los Estados Miembros. Por último, en noviembre del 2003 el Parlamento Europeo rechazó la directriz. Un año más tarde se emitió una directriz revisada, de nuevo entre reclamos de que la consulta con los interlocutores sociales había sido inadecuada.

¹ Este relato se basa en Turnbull (2005).

² Comisión Europea (2003), p. 9.



7.2 Consulta en torno al proceso de consulta

Independientemente de quién lo inicie, es importante definir las reglas de procedimiento para el diálogo social entre los interlocutores, en particular cuando la iniciativa se encuentra específicamente vinculada a un programa de reforma estructural significativa o un esquema de PSP. De esta manera, en ocasiones es necesario someter a consulta el propio proceso de consulta o someter a negociación el proceso de negociación, con el fin de establecer las reglas de juego para el diálogo futuro.⁷⁶ Entre estas cabe mencionar el respeto por la confidencialidad y reserva de la información, el compromiso de evitar la adopción de posiciones públicas arraigadas y evitar el uso de palabras o actitudes peyorativas o que exalten los ánimos. En este contexto, entre las cuestiones o temas que normalmente deben abordar los actores sociales en la industria portuaria se encuentran las siguientes:

- ¿Cuál es el propósito del diálogo social, tanto en general como en el contexto de cambios específicos tales como la PSP?
- ¿Qué papeles y responsabilidades tendrán los interlocutores sociales?
- ¿Cómo responderán por sus acciones y reacciones?
- ¿Cómo se apoyarán entre sí?
- ¿Cuáles formas de comportamiento se considerarán aceptables y cuáles inaceptables? (Por ejemplo, conductas que demuestren confianza y respeto mutuo, o las conductas opuestas).
- ¿En qué ámbito resulta preferible entablar el diálogo social (es decir, el lugar de trabajo, la compañía, todo el puerto, toda la industria o alguna combinación de estos)?
¿Cuál de las tres formas de diálogo social (intercambio de información, consulta y negociación) o combinación de las mismas resulta preferible para temas específicos?

En los puertos en los que existe una alta dependencia estatal, por ejemplo en los puertos de servicio público, es importante que la gerencia y los empleados no pierdan tiempo esperando que el Estado inicie el diálogo social si hay señales de retraso o falta de voluntad gubernamental para invitar a una participación amplia o establecer un equipo especial de trabajo para la reforma laboral. (Resulta particularmente importante que los interlocutores sociales emprendan una revisión interna de sus estructuras representativas y procedimientos para involucrar a sus miembros a la mayor brevedad.) Cuanto más pronto se involucren las partes en un diálogo productivo mejores resultados se obtendrán, incluso si se trata de una simple consulta sobre la futura consulta en caso de que se emprenda un ajuste estructural o esquema de PSP. El diálogo social tiene que ver con la participación democrática, el fomento del consenso y en la construcción de relaciones de confianza y compromisos creíbles entre los interlocutores sociales. Ello permite que los trabajadores y otros grupos de interés hagan concesiones en el corto plazo, pues saben que la otra parte no va a explotar la situación ni en el momento actual ni en el futuro. Todo esto toma tiempo, por lo cual se hace imperativo iniciar el diálogo en la primera oportunidad.

⁷⁶ Véase Cutchet-Gershelfeld (1994), pp.323-335.

7.3. Estrategias de fuerza y estrategias de fomento del diálogo social

Uno de los resultados importantes de la consulta en torno al proceso de consulta es la instauración del diálogo social como un proceso de solución de problemas que profundizará las interdependencias entre los interlocutores. A menos que el diálogo se inicie sobre estas bases, es poco probable que rinda frutos. Adoptar un enfoque de resolución de problemas implica adoptar una estrategia de “fomento” en lugar de una estrategia “de fuerza” por parte de todos los involucrados, en especial los empleadores y los representantes laborales. La estrategia “de fomento” se basa en técnicas integradoras (tales como el intercambio abierto de información), la formación de actitudes intergrupales positivas, la promoción de un amplio consenso y el uso constructivo de las diferencias dentro de las propias organizaciones y con respecto a los otros involucrados. Las estrategias de fuerza, por el contrario, se basan en una distorsión de la información (por ejemplo, disputar y debatir hechos conocidos), ponen énfasis en las actitudes intergrupales negativas (por ejemplo, la ira hacia otros grupos de interesados) y promueven la solidaridad dentro de la propia organización, a la vez que buscan aprovechar cualquier división en las filas de los otros involucrados. Estos enfoques se ilustran en el cuadro 5.

Cuadro 5 Estrategias de fuerza y estrategias de fomento del diálogo social

	Estrategias de fuerza	Estrategias de fomento
<i>Negociación</i>	Distributiva: distorsión de la información, discutir soluciones ya propuestas, coerción, etc.	Integradora: intercambio abierto y preciso de información, exploración de intereses subyacentes, persuasión y educación, etc.
<i>Conformación de actitudes intergrupales</i>	Promover la incertidumbre y acentuar las actitudes intergrupales negativas. ¹	Promover efectos positivos y propiciar la confianza.
<i>Manejo de las diferencias internas</i>	Promover la solidaridad interna y la división entre las otras partes durante la fase de logro de acuerdos; buscar el consenso en ambas partes cuando se trata de vender la idea.	Promover un amplio consenso y el uso positivo de las diferencias, tanto en la propia organización como en las de otros.

¹ Esto se aplica con mayor frecuencia a los negociadores que representan a la fuerza laboral (quienes normalmente buscan fomentar la ira hacia los empleadores con el fin de dar mayor credibilidad a las tácticas de negociación e intensificar la solidaridad sindical) en lugar de los negociadores que representan a los empleadores (quienes normalmente buscan disminuir la tensión entre los grupos debido a su preocupación por los efectos en el desempeño de la fuerza laboral. Además, a diferencia de los líderes sindicales, los empleadores pueden ejercer un control jerárquico sobre sus propios funcionarios).

Fuente: adaptado de Walton et al. (1994), p. 50.

En la mayoría de las relaciones existen elementos de ambos tipos de estrategias, ya sea que se presenten en forma secuencial (por ejemplo, se recurre inicialmente a estrategias de fuerza para persuadir a los otros sobre la necesidad del cambio, y luego a estrategias de fomento para generar un compromiso hacia el proceso de cambio) o en forma simultánea (por ejemplo, se recurre a estrategias de fomento con relación a algunos temas y a estrategias de fuerza con relación a otros). En Italia por ejemplo, un prolongado proceso de reforma portuaria en la década de los 90 involucró a una combinación de instituciones establecidas para el diálogo social constructivo y en ocasiones a los tribunales con el fin de apresurar el cambio (véase el recuadro 21.)



Recuadro 21 | Enfoque de fuerza y enfoque de fomento del diálogo social en los puertos italianos¹

Los estibadores italianos empleados por Compagnie Portuali (cooperativas de empleados portuarios) disfrutaban del derecho exclusivo de proporcionar la fuerza laboral para todas las actividades de manipulación de carga. La cooperativa asignaba la mano de obra diariamente y rotaba a los estibadores por las diferentes operaciones para garantizar a sus miembros una equiparación mensual en cuanto a las horas laboradas. Los puertos italianos estaban dominados por entidades portuarias globales controladas por el Estado, en tanto las empresas privadas jugaban solo un papel menor. En 1990 la entidad portuaria pública de Génova, denominada Consorcio Autónomo del Puerto (CAP), se transformó en una autoridad portuaria por arriendo y dio a los arrendatarios la posibilidad de formar compañías totalmente independientes (anteriormente, la autoridad portuaria mantenía el control operativo y financiero de las empresas “proveedoras de servicios” mediante una participación mayoritaria en su capital accionario). A partir de este momento, la inversión por parte de empresas privadas aumentó más de seis veces (pasó de 75 mil millones de liras en 1971, a más de 500 mil millones de liras en 1994) y el monto de la inversión privada superó el de la inversión pública por primera vez en 1992. No obstante estas reformas y la anterior introducción de una ley nacional que abolía el monopolio de los estibadores, los nuevos operadores de las terminales seguían teniendo la obligación de contratar mano de obra localmente a través de las Compagnia Portuale. Una sucesión de huelgas ocurridas en Génova había forzado a los operadores a firmar un acuerdo local que preservaba la jurisdicción laboral exclusiva de los estibadores (a finales de la década de los 80 apenas un 5 por ciento de la fuerza laboral del puerto estaba clasificada como de la “Società” o como empleados directos de la compañía). Varios empleadores estaban dispuestos a fomentar una relación laboral cercana con las Compagnia Portuale y consideraban que el sistema era lo suficientemente flexible y rentable como para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, otros empleadores impugnaron con éxito la posición de los estibadores ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Caso C-179/90) y la Comisión Europea declaró anticompetitivo el monopolio de los estibadores. Esto abrió la puertas a las reforma portuaria italiana, introducida en 1994. A partir de ese momento, los principales puertos del país serían administrados por la Autorità Portuali (autoridad portuaria arrendadora), excluyendo las operaciones de manipulación de carga. Las Compagnie Portuali se convertirían en “empresas comerciales”, con lo cual se terminaba el apoyo estatal para el pago de horas de inactividad de los estibadores, de modo que ahora solamente se les pagaría por el trabajo realizado. Forzar el cambio, sin embargo, nunca es sencillo y varias autoridades locales se rehusaron a otorgar los permisos necesarios a los competidores potenciales de las Compagnie Portuali. Después de un largo proceso de mediación política la ley de 1994 se implementó en su totalidad tan solo en febrero del 2001, mediante el decreto ministerial No. 132.

¹ Este relato se basa en la investigación realizada por el autor. Véase Barton y Tumbull (1999), disponible en la dirección: <http://www.regard.ac.uk>.

En general, cuanto más sólido sea el compromiso hacia la estrategia de fomento, mayores serán las probabilidades de que el diálogo social ofrezca un escenario para una negociación más efectiva, al contribuir a separar las negociaciones sobre “el estado del mundo” de las negociaciones sobre la división de costos y beneficios. De esta forma se puede establecer una agenda de consenso que incorpore los intereses de todos los interlocutores sociales y, cuando sea del caso, los de otros grupos de interesados. Es imperativo que el diálogo social se inicie con miras a identificar los beneficios conjuntos o las ganancias mutuas, para así maximizar la gama de opciones de políticas a disposición de los interlocutores sociales.

7.4 Lista de comprobación

- ¿Quién tomará la iniciativa y promoverá las nuevas formas de diálogo social? O, en forma alternativa, ¿quién modificará el abordaje de las instituciones y los procesos existentes hacia los retos que plantea el ajuste estructural y la PSP?
- ¿Debe el diálogo social iniciarse como un proceso informal (por ejemplo, de consulta sobre la consulta) entre los interlocutores sociales? ¿Debe ser más bien un proceso más formal que inicien los principales grupos de interesados tales como el Estado?
- ¿Cuáles son las reglas de procedimiento para el diálogo social?
- ¿Están los interlocutores sociales comprometidos con un enfoque de resolución de problemas basado predominantemente en una estrategia de fomento?
- ¿Cuál será la agenda de consenso para esta etapa inicial del diálogo social?



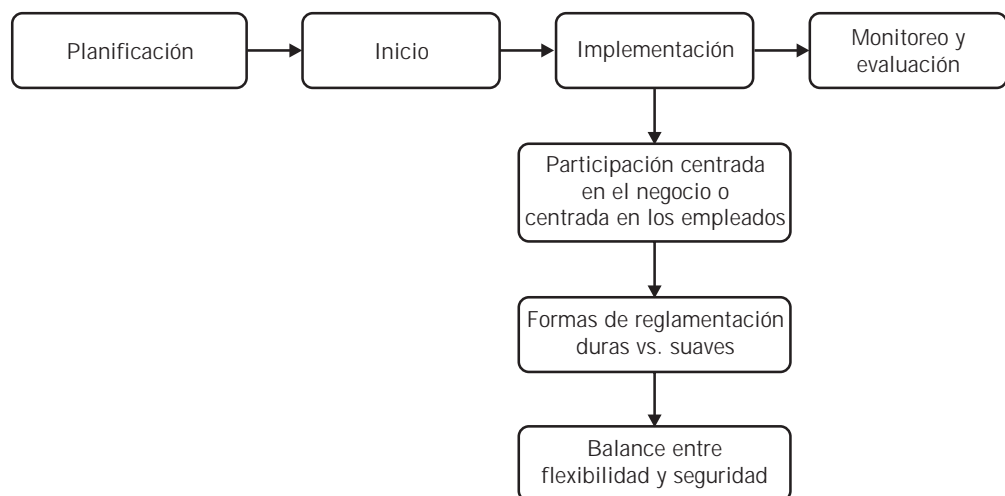
8.

La implementación del diálogo social

Si el diálogo social está debidamente planificado y se inicia de la manera adecuada, las principales tareas durante la fase de implementación serán su gestión y facilitación. En otras palabras, ¿cómo se implementará tal diálogo? Un cambio importante por lo común asociado a los programas de ajuste estructural y los planes de PSP en los puertos es la descentralización de la negociación colectiva y otras formas de diálogo social hacia niveles inferiores (por ejemplo, recurrir a la negociación en el ámbito empresarial o incluso del lugar de trabajo, en lugar de la negociación a escala portuaria o de la industria).⁷⁷

A menudo hay un cambio de las formas tripartitas de diálogo que incluyen al Estado, los empleadores y los sindicatos, hacia el diálogo bipartito entre empleadores y empleados. En estos casos es posible que la implementación dependa aún más de los primeros, lo cual plantea interrogantes sobre su enfoque hacia la gestión de recursos humanos en general y hacia la implementación del diálogo social en particular, así como en torno a las diferentes formas que podría adoptar la implementación (véase la figura 7.) ¿Estará “centrada en las empresas” o “centrada en los empleados”? ¿Estarán sujetas las operaciones portuarias a formas “duras” o “suaves” de reglamentación? ¿Cómo equilibrarán los interlocutores sociales las demandas tradicionales de los estibadores en cuanto a seguridad, con las demandas modernas de flexibilidad y con una orientación mucho más fuerte hacia el cliente?

Figura 7 Actividades para la implementación del diálogo social



⁷⁷ Turnbull y Wass (1995).

8.1 Participación centrada en los negocios o participación centrada en los empleados

Es posible visualizar a las empresas portuarias modernas, o de hecho a cualquier organización comercial, como una sociedad en miniatura conformada por grandes cantidades de mandantes que ocasionalmente están en armonía y ocasionalmente están en conflicto, en donde cada uno representa intereses legítimos y cada uno reclama una participación importante en la forma que la compañía gestiona y distribuye sus recursos. Si este es el caso, entonces las políticas de gestión de recursos humanos serán más efectivas si están diseñadas y son administradas mediante un proceso de influencia mutua entre los diferentes grupos de interesados.⁷⁸ Pero este enfoque ha perdido terreno con respecto a formas de diálogo social más individualistas y centradas en los negocios, o lo que el Banco Mundial describe en su *Port Reform Toolkit* para la reforma portuaria como un “enfoque comercial orientado hacia las oportunidades”, el cual se fundamenta en la contribución potencial de los empleados a la organización antes que en sus derechos laborales fundamentales. De esta manera, en lugar de que los trabajadores y sus representantes tengan el derecho de ejercer algún contra-control sobre aquellos que tienen la autoridad, la gerencia podría permitirle a los empleados participar en la toma de decisiones si, y solo si, considera que esto reforzará el compromiso y aporte de estos últimos hacia la organización.

Si bien la gerencia a menudo favorece el uso de formas directas de participación de los empleados definidas a partir de tareas, los estudios demuestran que estas funcionan mejor cuando se implementan en conjunto con formas representativas de participación de empleados y sindicatos que sean independientes de la administración (por ejemplo, comités de empresa y negociación colectiva) y, en particular, cuando se mantiene una relación complementaria entre ellos.⁷⁹ Un estudio de la Fundación Europea sobre participación de los empleados en el cambio organizativo (EPOC), por ejemplo, descubrió que una participación directa significó una contribución positiva a una serie de indicadores sobre desempeño del negocio, tales como el rendimiento, calidad y reducción del tiempo de producción, así como una disminución en las enfermedades y el ausentismo. No obstante, las posibilidades de lograr esta contribución crecían si la gerencia se comunicaba con sus empleados y les consultaba plenamente sobre estos cambios, si involucraba a los representantes de los trabajadores en su implementación y si ofrecía la formación apropiada y desarrollo de destrezas vocacionales y sociales. Asimismo, el estudio determinó que un enfoque estratégico que integre estos cambios de modo que se refuercen mutuamente tenía mayores probabilidades de deparar beneficios.⁸⁰ En algunos puertos, los administradores han desarrollado tanto la capacidad como los conocimientos especializados para implementar un enfoque estratégico del diálogo social orientado hacia las compañías, como el caso de PSA International que se expone en el recuadro 22 ilustra a este respecto.

⁷⁸ Beer et al. (1984).

⁷⁹ Véase Beaumont y Hunter (2003).

⁸⁰ Sisson (2000).



Recuadro 22 | PSA International: un enfoque estratégico y unificado de la gestión de recursos humanos

La Autoridad del Puerto de Singapur (PSA) introdujo el concepto de círculos de calidad en 1982 y hoy en día tiene un 100 por ciento de participación en estas actividades. Como parte del impulso de la organización para un mejoramiento constante, los empleados también pueden proponer ideas por medio de un “esquema de sugerencias”, mediante el cual se recompensa financieramente a los empleados por cualquier ahorro que estas generen. Hay dos revistas internas para el personal – *Port People* y *Port Circle* – que abordan los acontecimientos de la industria portuaria y temas relativos a los empleados. Ambas brindan al personal oportunidades de interacción y participación (por ejemplo, el comité editorial del *Port Circle* está compuesto por los coordinadores del círculo de calidad de cada unidad operativa de la organización). Cada jefatura de unidad dispone de un fondo destinado a la comunicación con el personal mediante reuniones mensuales, en las cuales se realizan tanto conversaciones con los empleados como presentaciones de video. Estas últimas se consideran de particular importancia porque, en palabras de un gerente ejecutivo de recursos humanos, “las imágenes hablan más fuerte que las palabras”¹. A finales de la década de los 90 todos los miembros del personal, desde el presidente hasta los cargadores manuales, asistieron a un programa de aprendizaje de aventura fuera del lugar de trabajo, diseñado para mejorar aspectos como el trabajo en equipo, la cooperación y las destrezas de comunicación y escucha. Este fue solo uno de los muchos programas de formación diseñados “para inculcar actitudes positivas. Motivamos a todo nuestro personal a capacitarse, les damos la confianza y también las destrezas para realizar el trabajo”². Durante muchos años, la PSA ha manejado su propio instituto de formación y la organización invierte alrededor de un 4 por ciento del monto de su nómina anual en formación del personal.

Los dos sindicatos internos también están estrechamente integrados y participan de manera activa en diversas actividades de comunicación y consulta. El Sindicato de Funcionarios Portuarios (POU), por ejemplo, donde están representados los escalafones de personal, se reúne con la alta gerencia de recursos humanos todos los lunes. Además, tanto el POU como el Sindicato de Trabajadores Portuarios de Singapur (SPWU) realizan sesiones regulares de diálogo con la gerencia. El personal de mayor rango (por ejemplo, los supervisores de operaciones) a menudo recibe apoyo para trabajar con el SPWU a tiempo completo, con el propósito de asistirle con varias actividades sindicales, tales como asesorar a los miembros sobre cargos disciplinarios en disputas con la compañía. La propia revista interna del SPWU, *The Singapore Portworker*, regularmente presenta noticias y declaraciones de PSA International y la alta gerencia a menudo asiste a las conferencias de delegados sindicales y actividades similares. En el Seminario Anual de Delegados del SPWU realizado en Bangkok en julio del 2000, el Presidente de la PSA imploró a los delegados “trabajar juntos para obtener aún más beneficios mutuos. Estamos juntos en esto. Debemos seguir adelante con nuestras relaciones cercanas y armoniosas entre el SPWU y la PSA y la Administración. El objetivo es muy claro: deseamos una PSA de clase mundial y exitosa. Así que trabajamos juntos, mano a mano, y hacemos los cambios necesarios sobre la marcha. Esto significa que el SPWU tiene que trabajar aún más de cerca con la Administración”³. Un gerente principal de recursos humanos resumió el enfoque de la compañía en los siguientes términos: “Hay una amplia orquestación detrás de todo proceso. No se deja nada al azar”⁴.

^{1,2} Entrevista con el autor, junio 1997.

³ *The Singapore Portworker*, julio-septiembre 2000, p. 4.

⁴ Citado en Turnbull y Wass (2005).

8.2 Formas de reglamentación duras y formas de reglamentación suaves

En los casos en que la implementación del diálogo social depende más de los empleadores, dicho diálogo es a menudo parte fundamental de un cambio más amplio para pasar de formas de reglamentación “fuertes” hacia formas de reglamentación “suaves”⁸¹, como se muestra en el cuadro 6. Según el Banco Mundial, el viejo modelo de reglamentación suave y “equidad social” basado en la seguridad laboral avalada por el Estado – que es común en muchos puertos alrededor del mundo – está siendo reemplazado por un sistema de seguridad basado en programas de formación y reformatión.⁸² Esto se conoce como “empleabilidad”, es decir, la idea de que el empleador no está ya en capacidad de garantizar la seguridad, sino que facilita a los empleados las destrezas necesarias para que encuentren un empleo alternativo en caso de que el mercado dicte cualquier reducción en la fuerza laboral.

Cuadro 6 Reglamentación dura versus reglamentación suave

Reglamentación dura	Reglamentación suave
Acatamiento obligatorio	Permisiva
Derechos y obligaciones específicas	Principios generales
Incluye disposiciones normativas	Más preocupada con disposiciones mínimas
Depende de sanciones	Depende de procesos abiertos (por ejemplo, puntos de referencia, auditorías de pares, persuasión moral)

Fuente: *Fundación Europea (2004)*.

Cuando se está considerando la introducción programas de ajuste estructural y PSP, los representantes de empleados y trabajadores por lo general prefieren los acuerdos formales y los compromisos concretos (reglamentación dura), antes que los entendimientos generales o directrices sobre acciones futuras (reglamentación suave), aunque por lo general habrá espacio para una gama de arreglos distintos para abordar distintos temas (por ejemplo, acuerdos formales sobre temas importantes tales como salarios y pensiones, así como entendimientos informales sobre formación futura y desarrollo a la luz de las nuevas tecnologías, nuevas oportunidades de trabajo generadas por el crecimiento del tráfico, entre otros). Resulta inevitable que los programas de ajuste estructural y PSP en los puertos planteen interrogantes sobre la seguridad. Durante una reciente reunión de la OIT, los representantes del empleador portuario se mostraron muy interesados en subrayar que el empleo permanente y el ingreso garantizado ya no son viables en una economía globalizada de acelerados cambios tecnológicos.⁸³ Sin embargo, uno de los objetivos subyacentes del diálogo social debe ser el establecer que la seguridad de los trabajadores y la flexibilidad de las compañías son ambos necesarios, en lugar de considerarlos como en mutua competencia, de forma que el triunfo de uno signifique la pérdida del otro. Ello es más probable si los interlocutores sociales se concentran en las siete formas de seguridad para garantizar el trabajo decente identificadas por la OIT, las cuales se resumen en el recuadro 23.

⁸¹ Ishikawa (2003), p.21.

⁸² Banco Mundial (2001), Véase también UNCTAD (1999), pp.48-49.

⁸³ OIT (2002), p.39.



Recuadro 23 | Formas de seguridad para garantizar el trabajo decente

- *Seguridad del mercado laboral*: empleo y oportunidades de trabajo adecuadas, garantizando altos niveles de empleo a través de las políticas macroeconómicas
- *Seguridad en el empleo*: protección contra despidos arbitrarios y estabilidad laboral compatible con la dinámica económica.
- *Seguridad laboral*: protección contra accidentes y enfermedades en el trabajo, garantizada mediante reglamentos sobre salud y seguridad, reglamentación de límites sobre horas laborales y trabajo en horarios desfavorables al trato social y disminución del estrés en el trabajo.
- *Seguridad en el trabajo*: creación de un nicho de ocupación o “carrera profesional”; espacio para desarrollar un sentido de ocupación.
- *Seguridad en la multiplicación de destrezas*: existencia de amplias oportunidades para adquirir y mantener destrezas por medios innovadores, tales como aprendizajes y capacitaciones en el trabajo.
- *Seguridad en los ingresos*: disposición de un ingreso adecuado.
- *Seguridad en la representación*: protección de la voz colectiva en el mercado laboral, mediante sindicatos independientes y asociaciones de empleadores y otras entidades capaces de representar los intereses de los trabajadores y sus comunidades.

Fuente: OIT

8.3 Balance entre flexibilidad y seguridad

A partir de una definición más amplia de la seguridad, resulta claro que los enfoques de fomento serán la opción óptima para resolver el dilema entre flexibilidad y seguridad, pues la seguridad de los trabajadores tiene que tratarse como un bien colectivo, antes que como la responsabilidad de un solo empleador. Así, aunque el ajuste estructural y la PSP en los puertos marquen un cambio hacia formas de diálogo social centradas en la compañía, resulta vital involucrar a una mayor gama de grupos de interesados (en particular la autoridad pública portuaria y entidades estatales) y fomentar la cooperación entre diferentes empleadores privados que operen en el puerto. Tal cooperación es fundamental para la viabilidad financiera de las agencias portuarias de colocación, como se analiza en la sección 2, y la provisión de oportunidades de formación en muchos puertos en términos más generales.

Los “pactos sociales” o “pactos para el empleo y la competitividad” ejemplifican cómo los actores sociales han buscado abordar estos temas. Este tipo de arreglo se diferencia de la negociación y los convenios colectivos en la medida que el Estado o las autoridades públicas – sea en el ámbito nacional, regional o local – son actores al lado de las organizaciones de empleadores y trabajadores, además de que los interlocutores tienen una participación sustancial en la implementación y comparten las responsabilidades por sus resultados.⁸⁴ El Acuerdo Nacional para la Promoción de la Calidad y la Productividad, suscrito en México de 1990 y el Acuerdo Marco sobre Empleo, Productividad y Seguridad Social, suscrito

⁸⁴

Véase <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sp.htm> y www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/social_pacts/index.htm (en inglés).

en Argentina en 1994 son ejemplo de tales acuerdos. Una diferencia importante entre este tipo de acuerdo y los que puedan encontrarse en Europa es que la negociación colectiva centralizada por rama de actividad (negociación en la esfera industrial) es mucho más fuerte en Europa, lo que en muchos casos conlleva una mayor coordinación entre los niveles nacional, sectorial y local. En el recuadro 24 se detallan las características principales de los pactos suscritos en el ámbito sectorial para el empleo y la competitividad en la Unión Europea.

Recuadro 24 | Pactos sobre el empleo y la competitividad en la Unión Europea

Redistribución del trabajo

- Reducción temporal o a largo plazo de la semana laboral
- Mayor variabilidad y extensión de horas laborales sin tasa de remuneración de horas extraordinarias
- Un mayor uso de las jornadas de tiempo parcial
- Ampliación de las horas de trabajo (por ejemplo, durante los fines de semana)

Reducción de costos

- Reducción de los niveles de remuneración y beneficios relacionados
- Menores tasas salariales para empleados nuevos
- Compromisos para moderar las demandas salariales
- Vínculo entre aumentos salariales e indicadores clave como precios, productividad, tipo de cambio
- Participación accionaria

Productividad y adaptabilidad

- Condiciones para el uso de contratos a plazo fijo, trabajo temporal y subcontrataciones
- Nuevas formas de organización del trabajo (por ejemplo, trabajo en equipo)
- Formación y desarrollo

Empleabilidad

- Garantías de empleo e indemnización no obligatoria por reducciones de personal (períodos ampliables o específicos)
- Inversión en establecimientos particulares
- Transformación de puestos precarios en puestos más estables
- Empleo adicional para grupos específicos (por ejemplo, los jóvenes, los desempleados a largo plazo)
- Reubicación de puestos dentro de la compañía
- Introducción de “fundamentos laborales” para mejorar las posibilidades de empleo de trabajadores cesantes.

Fuente: Fundación Europea



La comercialización de Puerto Klang (Malasia), analizada en el recuadro 5, es un ejemplo prematuro de lo que actualmente se denominaría “un pacto para el empleo y la competitividad”. Sin embargo, muchos pactos implican un compromiso precario entre los interlocutores sociales y dependen en última instancia de las condiciones del mercado (¿Garantizará el crecimiento un empleo continuo?) y de las estrategias de negocios de las corporaciones transnacionales (¿Continuarán invirtiendo en el puerto en cuestión las líneas navieras y los operadores mundiales de terminales?) En el recuadro 25 se expone un ejemplo reciente a este respecto.

Recuadro 25 | Balance entre empleo y competitividad en los puertos franceses

Cuando se reformó el régimen laboral de los puertos franceses en 1992, lo cual conllevó el traslado de los estibadores de una bolsa de trabajo administrada por el Estado hacia un empleo permanente directo con las compañías de estiba, los operadores de grúas quedaron excluidos de las reformas.¹ Dentro de una estructura de puerto útil (véase el cuadro 1), estos trabajadores son empleados por la autoridad pública portuaria. Los estibadores deben, por lo tanto, contratar a dicha autoridad por el uso de las grúas y a sus operadores, quienes trabajan junto con los cargadores bajo la supervisión de la compañía de estiba pero no están sujetos a un contrato laboral. El director gerente de una importante compañía en Le Havre explicó los problemas que esto generó en los siguientes términos: “El que paga, manda. Si usted le paga al trabajador, éste trabaja para usted. No podemos escoger entre los trabajadores que ellos (Port Autonome du Havre) nos envían. Puede ser muy difícil conseguir buenos conductores, en especial durante los fines de semana, y su productividad puede variar hasta en un 50 por ciento”².

Este sistema de empleo es un factor fundamental en el continuo aumento de los costos y la baja productividad de las terminales de contenedores francesas y ha hecho que las líneas navieras internacionales y los operadores de terminales mundiales se muestren renuentes a invertir en los puertos franceses. Esto ha derivado en problemas particulares con respecto al nuevo desarrollo del Puerto 200 en Le Havre, así como en la intención de la autoridad portuaria de operar la nueva terminal de contenedores mediante un modelo de puerto en alquiler. Los operadores de grúas empleados por Port Autonome du Havre se niegan a renunciar a su condición de empleados estatales y al convenio colectivo correspondiente, y han organizado una serie de huelgas en defensa de su posición, mientras que los operadores de la terminal se rehúsan a invertir a menos de que puedan emplear a sus propios operadores de grúas de puente. En el 2003 se negociaron con éxito las bases de un compromiso, por medio de la cual los operadores de grúas estarían disponibles de manera permanente para los operadores de la terminal y se someterían al control de estos para efectos operativos; al mismo tiempo, mantendrían los beneficios de los convenios colectivos existentes y de hecho tendrían un “doble contrato laboral”³.

Si bien se esperaba que este compromiso entre empleo y competitividad tuviera vigencia durante un período de transición de cuatro años, las dudas han surgido una vez más ya que los futuros operadores de la terminal hicieron recientemente un anuncio conjunto de que desean emplear a sus propios operadores de grúas tras el vencimiento.⁴ Las negociaciones actuales en Le Havre se han complicado aún más ante la interrogante de si se trata de un problema de orden local o nacional y qué papel, de ser el caso, debe jugar el Secretario de Estado para el Transporte. La situación ilustra solo algunos de los problemas que pueden surgir cuando se implementa el diálogo social en el marco de un cambio estructural significativo.

¹ El tema de la seguridad en el empleo dominó un prolongado período de negociaciones sobre las reformas, con más de 80 días de huelgas entre 1989 y 1992 y otros problemas adicionales asociados a la implementación de la reforma (por ejemplo, la ley de julio de 1992 no se implementó sino hasta agosto de 1993 en Le Havre). Los estibadores mantuvieron su condición de “profesionales” como trabajadores de la “industria”, en lugar de simples empleados de la compañía, lo que les garantiza un cierto grado de seguridad en el empleo en caso de que el negocio fracase.

² Entrevista con el autor, diciembre de 1998.

³ Claude Pigoreau, presidente del Sindicato Nacional de Industrias de Manutención (*Lloyd's List*, 27 junio del 2003).

⁴ *Lloyd's List*, 24 febrero y 19 mayo del 2005.

8.4 Lista de comprobación

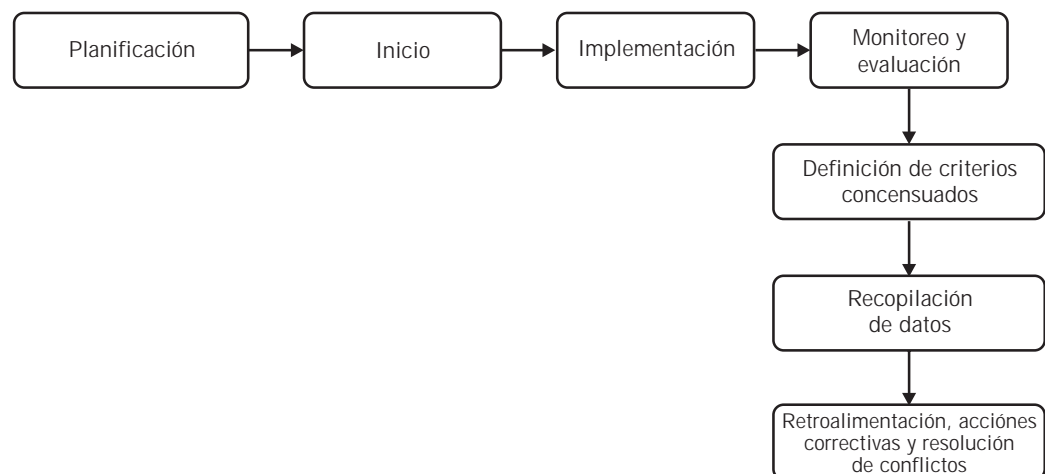
- ¿Quién gestionará y facilitará el proceso de diálogo social?
- ¿Cómo integrarán las empresas del sector privado el diálogo social a sus estrategias de gestión de recursos humanos?
- ¿Estará caracterizada la implementación por formas de reglamentación duras o suaves?
- ¿Cómo se conciliará la exigencia de flexibilidad y eficiencia de la empresa con la necesidad de seguridad de los empleados?



El monitoreo y la evolución del diálogo social

Es importante establecer que el monitoreo y la evaluación constituyen, o deben constituir, un proceso permanente de información y mejoramiento del diálogo social de cara al futuro. Para lograrlo, es necesario que los interlocutores sociales convengan en los criterios de evaluación, definiendo en particular si esta se centrará en los resultados y también en el proceso del diálogo social. La recopilación de datos es fundamental para el proceso de monitoreo y evaluación y debe estar a cargo de los interlocutores sociales como parte del procedimiento habitual, quizás con la asistencia de terceros (por ejemplo, entidades gubernamentales especializadas o investigadores independientes contratados para analizar los procesos o resultados específicos del diálogo social). Esto último podría resultar de particular importancia cuando se requieran acciones correctivas para abordar deficiencias en el diálogo social o para resolver conflictos entre los interlocutores. Estas actividades se presentan en la figura 8.

Figura 8 Actividades para el monitoreo y evaluación del diálogo social



9.1 Definición de criterios consensuados

Si bien la intención es monitorear y evaluar el *proceso* del diálogo social, en la práctica a menudo resulta difícil divorciar este aspecto de una evaluación de los avances hacia el logro de los *resultados* acordados (o la agenda) del diálogo social. Por lo tanto, resulta esencial establecer criterios consensuados para la fase de evaluación. Debe recordarse que los objetivos primordiales del diálogo son generar confianza y compromisos creíbles entre los interlocutores, así como promover la participación democrática y facilitar un espacio para una negociación más efectiva, al facilitar una separación entre las negociaciones sobre “el estado del mundo” y aquellas sobre la distribución de costos y beneficios. La participación democrática puede de hecho plantear nuevos temas que fuesen anteriormente omitidos, y si bien en el momento presente podría identificarse un curso de acción superior al statu quo para *todos los involucrados*, podría tomar más tiempo negociar “cuotas justas” durante la inevitable etapa de negociación distributiva.

Criterios tales como la confianza, el compromiso y la participación democrática pueden resultar difíciles de evaluar e incluso de sopesar contra otros criterios, tales como el tiempo requerido para alcanzar un acuerdo. Si las negociaciones toman más tiempo de lo esperado, pero el resultado es un compromiso más sólido hacia la negociación integradora de cara al futuro, ¿cómo puede medirse esto con respecto a los costos incurridos en el momento actual en términos de congestión portuaria, retrasos en los fletes, altos costo, entre otros? No obstante, la confianza, el compromiso y la participación democrática son vitales para construir el capital social que las organizaciones modernas necesitan para promover la innovación, agilidad y flexibilidad. Además, estos son precisamente el tipo de indicadores que la Comisión Europea y otras agencias han propuesto para un “diálogo cualitativo en las relaciones laborales” y como “indicadores de calidad” en el empleo y en las relaciones laborales definidas en un sentido más amplio.⁸⁵

Si el componente de monitoreo y evaluación ha de incluir los resultados así como los procesos, entonces la agenda debe incluir aspectos como trabajo decente, eficiencia, flexibilidad y competitividad del puerto(s). Los datos sobre estos últimos aspectos tienden a recopilarse de una manera más sistemática que la información sobre los primeros. Por ejemplo, las empresas privadas llevan en forma rutinaria registros sobre los tiempos de espera y rotación de los buques, tarifas por el uso de grúas, “tiempos de parada en la terminal” de las cajas de contenedores y otros indicadores de desempeño. Las autoridades portuarias a menudo recopilan datos similares, al igual que las entidades estatales especializadas en la producción de estadísticas. Además, los gobiernos con frecuencia conforman una entidad para analizar la reforma portuaria, ya sea *ex ante* para analizar el proceso y los resultados actuales o *ex post* para analizar los resultados finales. Lamentablemente, a veces esto resulta ser poco más que un ejercicio escrito para justificar los gastos públicos en torno al ajuste estructural o la PSP en los puertos.

En el Reino Unido, por ejemplo, el gobierno encargó la revisión de la derogatoria del Régimen Nacional para los Empleados Portuarios (NDLS) apenas en 1991, dos años después de la eliminación de las reglamentaciones, como resultado del aumento de los costos vinculados al Régimen de Compensación para los Trabajadores Portuarios (véase el recuadro 10), un problema que la Comisión parlamentaria de cuentas públicas sacó a la luz. Los consultores contratados para revisar las reformas concluyeron que “los beneficios de dero-

⁸⁵ Fundación Europea (2002 y 2004).



gar [el NDLS] superan en mucho los costos que conlleva”⁸⁶. Sin embargo, el aparente beneficio (neto) derivado de tal derogación se calculó únicamente con base en un ahorro anual de £148 millones (a precios de 1991) en las costas salariales, en contraste con el costo “único” del pago de indemnizaciones por reducciones de personal, por un monto de £229 millones. En primera instancia, se hizo un cálculo inexacto de estos costos, ya que se sumaron £42 millones por concepto de costas legales y pago de indemnizaciones por despidos injustos de cargadores anteriormente registrados, entre ellos varios representantes sindicales destacados en el lugar de trabajo, así como el pago por concepto de preaviso. Adicionalmente, los consultores “pasaron por alto” las deudas de la Junta Nacional de Trabajadores Portuarios y los costos resultantes de los ingresos fiscales no percibidos y el pago continuado de la seguridad social de los estibadores desempleados, pues la mayoría de los que habían quedado cesantes no lograron conseguir otros trabajos. Asimismo, la autoridad portuaria, que anteriormente era una entidad pública, asignó la mayor parte de los fondos ahorrados como aumentos en las utilidades.⁸⁷ El contraste entre el monitoreo ad hoc de las reformas portuarias en el Reino Unido a finales de los años 80 y principios de los 90 y las reformas australianas implementadas al mismo tiempo no puede ser más claro, como se ilustra en el recuadro 26.

⁸⁶ Pleda plc – MDS Transmodal (1993).

⁸⁷ Véase Saundry y Turnbull (1997) y Turnbull y Wass (1995b).

Recuadro 26 | Monitoreo y evaluación de la reforma portuaria en Australia, 1989–1992

Mientras que el Gobierno del Reino Unido decidió financiar el Régimen de Compensación para los Trabajadores Portuarios (1989-1992) “sin límites en los montos de dinero” para cubrir los pagos totales de las indemnizaciones por las reducciones de personal (véase el recuadro 10), en Australia el Convenio en Principio (1989-1992) disponía que tales pagos, así como los montos por concepto de reformatión y reestructuración estarían condicionados a la implementación de las reformas acordadas a partir de una extensa revisión auspiciada por una comisión interestatal (véase la figura 6.) En términos más específicos, el convenio comprometía a los interlocutores sociales a la racionalización de 20 convenios colectivos en uno único para la industria (con lo cual se dispondría de una nueva estructura de clasificación basada en destrezas). Asimismo, se preveía una transición de un tipo de acuerdo en el ámbito de la industria, a uno en el ámbito empresarial. Esto último tenía por objetivo redefinir la naturaleza de las relaciones futuras entre empleadores individuales y sus trabajadores, crear compañías operadoras más comerciales y más competitivas y llevar al lugar de trabajo las reformas clave definidas en el convenio, tanto en lo que respectaba a la gerencia como a los empleados.

El gobierno federal conformó la Autoridad para la Reforma de la Industria Portuaria (WIRA) como una entidad independiente con competencia para vigilar y monitorear el proceso de reforma portuaria.¹ La WIRA debía dar seguimiento continuo a los avances e informar a los interlocutores sociales al respecto cada seis meses. En el convenio se incluyó un calendario para implementar las reformas de manera progresiva, el cual contenía metas específicas que debían alcanzarse a los seis y doce meses, a los dos años y a los tres años. El proceso se evaluó con respecto a cinco categorías principales de desempeño:

- Indicadores de desempeño de las compañías de estiba (por ejemplo, ritmos de manipulación de carga, productividad de los equipos, utilización de mano de obra y equipos para diferentes modalidades de tráfico)
- Indicadores laborales de las compañías de estiba (por ejemplo, número de empleados, edad promedio, horas trabajadas, tiempo de inactividad, disputas laborales)
- Indicadores de desempeño del transporte (por ejemplo, retrasos en el atracadero, retrasos debido a congestiones, escasez o mal funcionamiento de los equipos, escasez de mano de obra, etc.)
- Indicadores portuarios (por ejemplo, utilización de las instalaciones y tonelaje manipulado)
- Indicadores internacionales de desempeño (por ejemplo, tarifas de operación de buques y grúas para barcos específicos con escala en diferentes puertos)

Después de dos años, la WIRA informó que la reforma estructural, implementada por la vía de acuerdos en el ámbito empresarial, estaba sentando “las bases para que las industrias internacionales de estiba y de depósitos de contenedor alcancen estándares de clase mundial que no se consideraban posibles unos cuantos años atrás”². Al finalizar los tres años de vigencia del convenio, durante los cuales la WIRA aprobó 108 acuerdos empresariales y supervisó una reducción del 57 por ciento en la fuerza laboral, los puertos australianos para granos se encontraban entre los más eficientes del mundo; las terminales de contenedores habían aumentado su productividad en un 100 por ciento y habían reducido los tiempos de rotación entre un 20 y un 30 por ciento; el sector de los importadores y exportadores había ahorrado un monto anual aproximado de A\$170 millones y el período de amortización para el costo total de programa de reformas se estimaba en tan solo un año.³

¹ El llamado Convenio de Principio también otorgaba a “cualquiera de las partes... el derecho de solicitar una revisión del progreso en la esfera industrial”. (para. 5.2, *In-Principle Agreement*, WIRA, septiembre de 1989).

² WIRA (1991).

³ WIRA (1992).



9.2 Recopilación de datos

Es importante que la recopilación de datos sea objetiva. Los interlocutores sociales deben realizar su propia investigación sobre el proceso y los resultados del diálogo social y, manteniendo el espíritu de dicho diálogo, considerar la posibilidad de formar un comité conjunto permanente, como el que se estableció en Italia (junio en 2001), con responsabilidad sobre todos los temas económicos y sociales dentro el sector.⁸⁸ Además, se debe alentar a las autoridades públicas (portuarias y las dependencias estatales correspondientes) para que emprendan revisiones tripartitas y contraten la realización de investigaciones independientes. Es necesario tener siempre en cuenta que los datos se recopilan con un propósito; estos constituyen la base de la investigación y ayudarán a mejorar e informar sobre las acciones subsiguientes. Para ello, la recopilación de datos debe incluir indicadores laborales (como en Australia, recuadro 26) que pueden emplearse para evaluar el trabajo decente y el desempeño de los puertos. Tales datos son vitales cuando los actores sociales requieren tomar medidas correctivas y resolver conflictos de interés.

9.3 Acciones correctivas y resolución de conflictos

Los datos objetivos deben permitir a los interlocutores sociales llegar a un acuerdo sobre “el estado del mundo” y dejar de lado cualquier diferencia sobre la distribución de costos y beneficios entre los actores principales y otros grupos de interesados. Todo proceso de diálogo social está destinado a sufrir retrasos o limitaciones inesperadas que alejan a los interlocutores sociales del curso de acción acordado. Durante las reformas portuarias realizadas en Australia (véase el recuadro 26), por ejemplo, la implementación tuvo que esperar mientras se realizaban las negociaciones salariales a escala nacional entre el Consejo Australiano de Sindicatos del Comercio y el gobierno laborista. Ello generó críticas y una considerable inquietud tanto al interior como al exterior de la industria.

Un monitoreo y evaluación sistemáticos, realizados de acuerdo con los criterios acordados y que utilicen datos objetivos, permitirán a los actores sociales identificar cualquier desviación de la agenda o plan de acción acordados. En caso de tales desviaciones se podrán tomar las acciones correctivas del caso. Sin embargo, desvíos más significativos podrían dar origen a un conflicto social manifiesto, por lo que es importante acordar por adelantado cómo se van a resolver tales disputas y desacuerdos. Por ejemplo, ¿tratarán los interlocutores sociales de mantener la negociación integradora y la distributiva por aparte, manejando la negociación integradora mediante una consulta conjunta y la distributiva mediante la negociación colectiva? ¿Se valdrán los interlocutores sociales de la maquinaria y los procedimientos ya instaurados para abordar quejas formales y resolver disputas, o se recurrirá a instituciones especialmente establecidas para vigilar el proceso de reforma? Es probable que el componente de monitoreo y evolución involucre una combinación de revisiones continuas y periódicas, y las entidades o procesos implicados en este último aspecto podrían ser útiles cuando los interlocutores sociales se enfrenten con temas particularmente polémicos. Todos estos temas deben discutirse con suficiente anticipación durante la etapa de planeamiento, e ilustran la importancia de la interacción entre las diferentes fases y actividades que se comentan en las secciones 6 a 9.

⁸⁸ OIT (2002), pp.80-81. Véase también el recuadro 21.



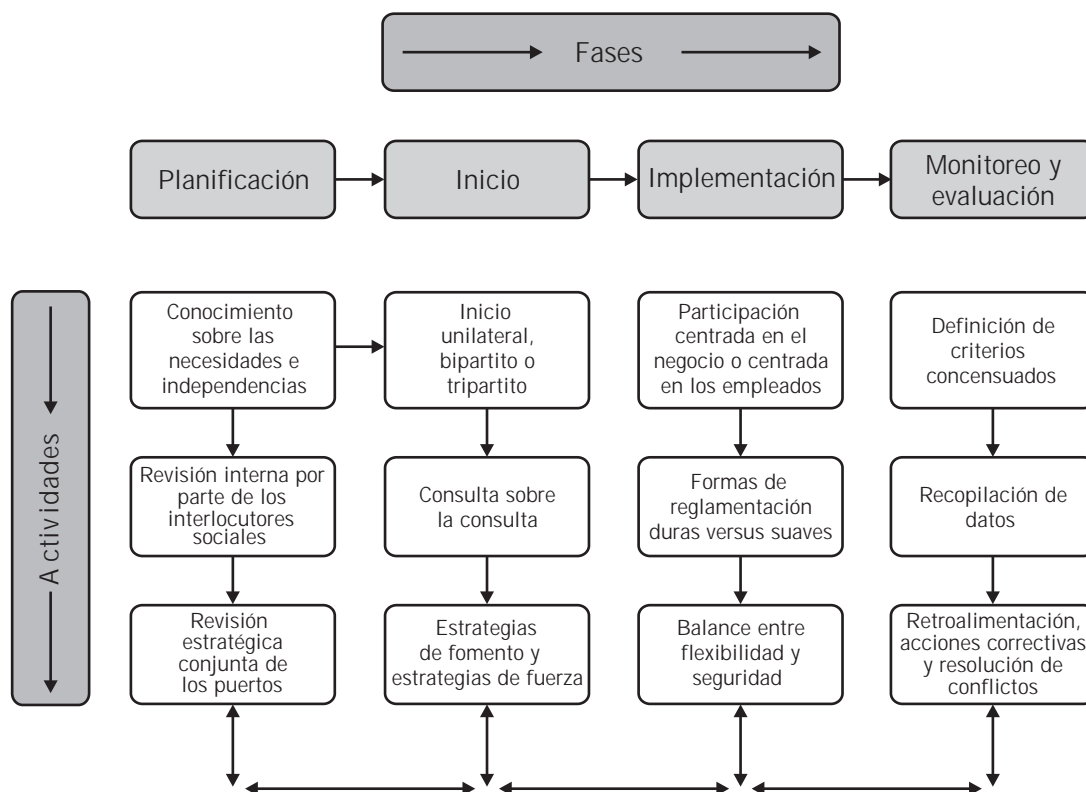
9.4 Revisión de las fases y actividades del diálogo social

El proceso de diálogo social que se analiza en las secciones 6 a 9, el cual se basa en las fases secuenciales de planificación _ inicio _ implementación _ monitoreo y evaluación, parte de un modelo “de investigación de acciones” en el cual el estudio y la retroalimentación sobre el proceso sirven de guía para el diálogo futuro. Este proceso cíclico de acciones (planificación _ inicio _ implementación e investigación _ monitoreo y evaluación_) no está diseñado simplemente para abordar temas o problemas específicos, sino para desarrollar un mayor conocimiento y perfeccionar las habilidades de los interlocutores sociales para lograr una participación más efectiva en diálogos futuros.

Para que sea eficaz, la investigación (monitoreo y evaluación) debe ser un proceso continuo que se lleve a cabo en cada fase del diálogo social (y no tan solo al final del proceso, durante la revisión), y durante cada una de las actividades relacionadas con su planificación, inicio e implementación del diálogo (véase la figura 9). Por ejemplo, es importante determinar desde el principio si los diferentes grupos de interesados están concientes, o hasta qué punto lo están, sobre la necesidad del ajuste estructural o la PSP y si valoran sus propias interdependencias y en qué medida lo hacen. Es posible que el origen de las dificultades con que se tope posteriormente durante la fase de implementación se remonten al hecho de no haber generado una mayor conciencia sobre la necesidad del cambio, o en la imposibilidad de valorar la fuerte interdependencia entre los interlocutores sociales en un entorno portuario más competitivo. Asimismo, una revisión interna por parte de los actores sociales durante la fase de planificación con frecuencia redundará en una redefinición de las estrategias de los actores en beneficio de sus propios intereses de forma que tomen en cuenta a la vez el interés público (por ejemplo, la aceptación de que las acciones de los grupos de interesados en la industria portuaria inciden no solo en su propio bienestar, sino también en la prosperidad social y económica de la comunidad, la región e incluso la economía nacional). No se espera que los interlocutores sociales abandonen sus propios objetivos o misiones, sino más bien que los complementen y logren un nuevo equilibrio entre sus propios intereses y los de otros grupos de interesados. Si esto no se hace o si no se establece una justificación clara para el statu quo, entonces el diálogo social podría verse amenazado en alguna fase posterior. Es necesario monitorear y evaluar estos aspectos en el momento y de manera sistemática e integral, en lugar de alumbrarlos mediante una revisión *post hoc* cuando el proceso de diálogo social topa con dificultades.



Figura 9 Fases y actividades del diálogo social en los puertos



9.5 Lista de comprobación

- ¿Qué criterios deben aplicarse para evaluar y monitorear el proceso de diálogo social y quién debe participar en la determinación de estos criterios?
- ¿Debe el monitoreo y evaluación del diálogo social concentrarse únicamente en el proceso, o debe también incluir los resultados acordados en la agenda de ajuste estructural y PSP en los puertos?
- ¿Quién debe realizar la evaluación del diálogo social en los puertos?
- ¿Qué datos se encuentran disponibles? ¿Qué datos hacen falta?
- ¿Cómo se resolverán los conflictos entre los interlocutores sociales durante proceso de diálogo?



La movilización de los recursos necesarios para el diálogo social

El diálogo social requiere una considerable inversión de recursos en términos económicos, humanos y de tiempo por parte de todos los interlocutores sociales. Para que sea eficaz, en especial en el contexto del ajuste estructural y la PSP en los puertos, es necesario elaborar un plan de desarrollo de recursos humanos en que se identifiquen y prevean las necesidades de formación para todas las personas que participarán en el proceso. Asimismo, es necesario hacer un cálculo realista en cuanto al tiempo y los recursos que se deberán invertir, así como una valoración de los costos y beneficios potenciales del proceso. Los recursos que deberán mobilizarse se encuentran tanto al interior de los interlocutores sociales (por ejemplo, departamentos de recursos humanos de las empresas o programas o servicios de formación sindical) como al exterior de los mismos (por ejemplo, el Estado u otros actores u organizaciones internacionales identificadas en la figura 1).

10.1 Formación y desarrollo

Los costos más importantes asociados al diálogo social son los generados por las actividades de formación y el tiempo requerido para participar en el proceso. Las necesidades de formación deben identificarse durante la fase inicial de planificación. En un principio deben los interlocutores sociales deben determinar tales necesidades en relación con su propia revisión interna, tomando en cuenta además los preparativos que las propias organizaciones deban realizar para hacer un aporte positivo al proceso de ajuste estructural y PSP en los puertos del país. Los representantes elegidos y las personas designadas para participar en el diálogo social, en cualquier ámbito (por ejemplo, consejos en el lugar de trabajo, comités de empresa, juntas supervisoras, mesas de negociación colectiva en el ámbito portuario o comités o grupos especiales tripartitos de trabajo en los puertos nacionales) requerirán de una formación que les permita desarrollar las habilidades técnicas y sociales necesarias. El primer aspecto podría incluir el desarrollo de destrezas de negociación y administrativas (por ejemplo, toma de actas y redacción de informes de retroalimentación dirigidos a los mandantes), mientras que el último aspecto podría incluir destrezas como la escucha activa y lectura de lenguaje corporal. En muchos puertos, los representantes de los trabajadores carecen de conocimientos básicos sobre temas relacionados con el ajuste estructural y la PSP,⁸⁹ de forma que resulta de particular importancia que se faciliten recursos para este tipo de formación. En el recuadro 27 se presentan algunos ejemplos de la formación ofrecida a los representantes de los trabajadores por la Confederación Sindical Democrática de Rumania (CSDR) y el Sindicato de Trabajadores del Puerto de Singapur (SPWU).

⁸⁹ Marges e Iglesias (1999).

Recuadro 27 | Formación para los delegados del lugar de trabajo: los ejemplos de Rumania y Singapur

La CSDR produjo una *Guía para el diálogo social*. Se trata de una herramienta de formación dirigida a todos los encargados de la formación de los representantes laborales, en la cual se abordan temas relacionados con el diálogo y los interlocutores sociales. Dicha *Guía* abarca asistencia para formación en las siguientes áreas:

- Marco legal
- Comunicación y negociación
- Destrezas personales
- Autoevaluación y autoformación
- Estrategias de formación

Asimismo, incluye estudios de caso en los que se detallan problemas y se plantean soluciones potenciales a partir de ejemplos concretos.

El SPWU ofrece amplia formación a los delegados del lugar de trabajo, en aspectos que van desde una certificación básica en relaciones laborales desarrollada en conjunto con el Instituto de Estudios Laborales de Singapur, hasta seminarios especializados de un día sobre destrezas de comunicación. En el primer caso se trata de un programa hecho a la medida de las necesidades con tres meses de duración y cuatro módulos, los cuales incluyen ocho temas principales (movimiento sindical, funciones y responsabilidades de los funcionarios sindicales, legislación laboral, sistema de relaciones laborales en Singapur, gestión de quejas, destrezas de liderazgo, destrezas de presentación, globalización y desafíos nacionales). En el segundo caso se trata de cursos tales como “El programa SPIKES en las comunicaciones” y un seminario de un día que cubre temas como el establecimiento de la comunicación, percepciones, invitación, conocimientos, emociones y estrategias.

10.2 Cálculo de los costos y beneficios del diálogo social

Es necesario que los interlocutores sociales sean realistas en cuanto al tiempo y los costos que involucra la formación para el diálogo social, en especial si para cubrirlos deben depender exclusivamente de sus propios recursos. No obstante, cabe la probabilidad de que las organizaciones representativas más grandes cuenten con programas nacionales de formación y aporten los recursos para estos (por ejemplo, programas de formación dirigidos por las federaciones nacionales de sindicatos o asociaciones de empleadores) y estos deben aprovecharse cuando ello sea conveniente, teniendo en cuenta que es más probable que ofrezcan una formación general, más que específica.

En muchos países, en especial en las economías liberalizadas de mercado como la estadounidense y la británica, existe una tendencia cada vez mayor entre las empresas privadas a “presupuestar” todas sus inversiones en gestión de recursos humanos, basándose en el adagio de que “solo se puede manejar lo que se puede medir”, y bien podría ser que los empleadores adopten este enfoque con relación al diálogo social.⁹⁰ Si bien tal abordaje podría justificar los recursos que se deben invertir, también plantea ciertos peligros, como la tendencia de muchos gerentes a pasar por alto variables importantes que no se pueden

⁹⁰ Véase Ulrich (1997).



medir con tanta facilidad (por ejemplo, confianza, participación democrática y buen gobierno)⁹¹. Todo cálculo de los costos y beneficios del diálogo social debe incluir aspectos como equidad y eficiencia, seguridad y flexibilidad, trabajo decente y servicio al cliente, entre otros. Además, debido a que la formación y desarrollo de recursos humanos es un campo en el que los actores sociales tienen mayores probabilidades de llegar a un acuerdo, incluso en contextos en los cuales existe un conflicto social sobre otros aspectos relacionados con el trabajo y el empleo, este es con frecuencia un buen punto para iniciar las experiencias de diálogo. En otras palabras, los beneficios pueden extenderse mucho más allá del cometido inmediato de ofrecer a los actores sociales las destrezas y capacidades necesarias para participar en el proceso.

10.3 Recursos internos y externos

En la mayoría de los países, el ministerio de trabajo o de empleo cuenta con una unidad o servicio de formación. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, no hay un solo ministerio de trabajo que no tenga este tipo de servicio o unidad. En la mayor parte de los países europeos las empresas tienen la obligación legal de brindar a sus empleados información y de consultar a sus representantes sobre los temas relacionados con el trabajo y el empleo. Asimismo, deben proporcionar las facilidades y recursos necesarios para el diálogo social bilateral, en aspectos que van desde el lugar de trabajo hasta sus operaciones internacionales (comités de empresa y Comités de Empresa de Europa, respectivamente). Resulta claro que la disponibilidad y movilización de recursos para el diálogo social difieren de manera sistemática de un país a otro. En el recuadro 28 se presentan ejemplos tomados de Chile y Dinamarca.

⁹¹ Véase Pfeffer (1997).

Recuadro 28 | Recursos nacionales para la formación

En **Chile** existe un organismo nacional tripartito encargado de la planificación, gestión y monitoreo de las políticas de formación en el ámbito nacional y otra entidad encargada del ámbito regional. En el plano empresarial se establecen comités locales bipartitos de formación. Las siguientes son las organizaciones respectivas:

- **Consejo Nacional de Formación.** Tiene una estructura tripartita (sin participación igualitaria) y su función es asesorar al Ministerio de Trabajo sobre la formulación de una política nacional de formación. Se estableció para brindar asesoramiento y, por lo tanto, no tiene poder de decisión.
- **Consejos regionales de formación.** Estos son entidades tripartitas que asesoran a los gobiernos regionales en cuanto a la implementación de las políticas nacionales de formación local.
- **Comités bipartitos de formación.** Se establecen al interior de las empresas con el fin de acordar y evaluar los programas de formación dirigidos a sus trabajadores y brindar asesoramiento sobre formación a las gerencias de las compañías. Este tipo de comité debe conformarse en toda compañía que emplee a 15 o más trabajadores. El costo de las actividades de formación realizadas por las empresas con la aprobación de los comités bipartitos es deducible de los impuestos corporativos en un monto de hasta un 1 por ciento de la nómina empresarial.

En **Dinamarca**, los interlocutores sociales y las autoridades públicas trabajan en estrecha colaboración con el fin de promover el desarrollo de competencias en las compañías. Ello garantiza una coherencia entre el trabajo realizado en el marco del diálogo social bipartito y por los órganos tripartitos, los cuales existen en la esfera nacional, sectorial y local.

En el *ámbito nacional*, el marco general se define mediante órganos tripartitos que asesoran a los ministros. En el *ámbito sectorial*, los actores sociales pueden negociar acuerdos marco para definir los principios generales y características comunes para el desarrollo de competencias en las compañías. En estos acuerdos se abordan temas tales como el acceso y los recursos para el aprendizaje y la conformación y definición de las funciones de las entidades que representan a los empleados. En el *ámbito empresarial* se utilizan diversas herramientas para garantizar la cooperación entre los interlocutores sociales. Se pueden identificar las competencias actuales y necesidades futuras de un trabajador mediante una entrevista anual entre el empleador y el empleado (cerca del 75 por ciento de los empleados daneses se beneficia de estas entrevistas). Luego se desarrolla un plan de aprendizaje, una vez que se analizan los resultados de las entrevistas y se definen las necesidades de la compañía en términos de competencias. Los comités locales de formación ofrecen a los representantes de los empleadores y los trabajadores la posibilidad de analizar y planificar las actividades de aprendizaje.

Diferentes sistemas de financiamiento se establecen para cubrir la gama de recursos invertidos en las actividades de aprendizaje: tiempo, costos de formación, compensación por reducciones salariales durante los períodos de formación, etc. Por ejemplo:

- La mayor parte de la educación básica para adultos es financiada por el Estado. Existe un fondo estatal gestionado por los interlocutores sociales para financiar los programas de formación profesional continua. Mediante acuerdos marco y comités conjuntos, los actores sociales deciden el propósito y contenido de las actividades de aprendizaje financiadas.
- En los convenios colectivos se prevé que en los casos en que el Estado garantiza a sus empleados un ingreso igual al monto del subsidio de desempleo durante los períodos de formación, el empleador paga la diferencia entre el subsidio de desempleo y el salario real.
- También existe la posibilidad de una inversión en recursos financieros y tiempo exclusivamente por iniciativa del empleador o los empleados.

Fuente: OIT y ETUC.



En los casos en que el gobierno lanza un programa de ajuste estructural y PSP en los puertos, este debe facilitar el proceso del diálogo social. Incluso cuando no participa directamente (por ejemplo, cuando una empresa privada asume arriendo a largo plazo y negocia nuevas condiciones de trabajo para sus operaciones directamente con la fuerza laboral), el gobierno debe, sin embargo, considerar la posibilidad de ofrecer actividades de formación u otros recursos para los actores sociales (tales como asistencia de expertos para la recopilación de datos, facilitación independiente o arbitraje durante las negociaciones). Entre los recursos adicionales que los interlocutores sociales pueden utilizar se encuentran los aportados por los actores y los organismos internacionales que se identificaron en la figura 1. El apoyo que brinda la OIT para el diálogo social se resume en el recuadro 29.

Recuadro 29 | Apoyo de la OIT al diálogo social

La OIT apoya el diálogo social mediante diversas actividades, principalmente las siguientes:

- definición de normas
- asistencia y asesoramiento en materia de políticas
- las de ACTRAV, ACT/EMP y otros departamentos de la organización
- el Centro Internacional de Formación en Turín

Las normas internacionales sobre el trabajo se expresan en la forma de convenios y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo durante sus reuniones anuales en la ciudad de Ginebra. Con respecto al tema del diálogo social, los principales ejemplos son el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152). Ejemplo de la asistencia técnica que brinda la OIT es el trabajo del Programa de Actividades Sectoriales, SECTOR, el cual impulsa el diálogo sobre temas prioritarios relacionados con el trabajo en el ámbito nacional y regional, a través de seminarios y talleres y brinda asesoramiento sobre temas laborales de distintos sectores.

ACTRAV es la Oficina de Actividades para los Trabajadores, la cual se dedica al fortalecimiento de sindicatos representativos, independientes y democráticos en todos los países. Entre sus funciones se encuentran la de promover y contribuir al desarrollo de instituciones dedicadas a la educación de los trabajadores, así como la prestación de programas educativos para los trabajadores que sean coherentes y constantes dentro de la estructura de las organizaciones sindicales, sean estas internacionales, regionales o nacionales. Por su parte, la Oficina de Actividades para los Empleadores, ACT/EMP, se mantiene en estrecho contacto con las organizaciones de empleadores de todos los Estados Miembros de la OIT. Entre sus funciones se encuentran la de poner los recursos de la OIT a disposición de las organizaciones de empleadores, así como mantener a la OIT informada en todo momento sobre los puntos de vista, preocupaciones y prioridades de los empleadores. En su trabajo a través de las organizaciones nacionales de empleadores, ACT/EMP funciona como una puerta de acceso para los empleadores de información de óptima calidad en materia de desarrollo de recursos humanos, relaciones laborales y una gran variedad de temas relacionados con el empleo y los mercados laborales.

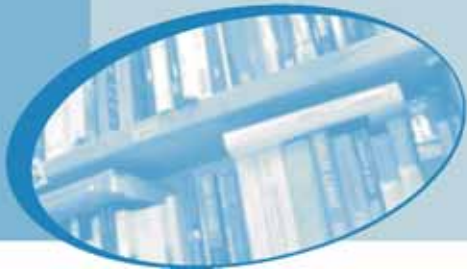
El Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín promueve el diálogo social mediante un programa de formación que aboga por dar una dimensión social y laboral a la formulación de políticas, la planificación de acciones y el fortalecimiento institucional. Divulga las buenas prácticas sobre el diálogo social por medio de actividades bipartitas, tripartitas y tripartitas ampliadas. Asimismo, organiza actividades de concienciación, desarrollo de destrezas y promoción de conocimientos.

Fuente: OIT (2004).



10.4 Lista de comprobación

- ¿Qué tipo de formación requieren los interlocutores sociales antes de que se pueda llevar a cabo un diálogo social significativo?
- ¿Qué tipo de recursos financieros y humanos se requieren para el proceso del diálogo social?
- ¿Quién debe contribuir a movilizar estos recursos?
- ¿Pueden obtenerse estos recursos interna o externamente, o por ambas vías y puede mantenerse a largo plazo?



Bibliografía

- ADB. 2000. *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure – Ports* (Manila).
- Adeleye, I.L. 2005. *Contesting Globalisation: Nigerian Waterfront Industrial Relations and Trade Union Strategies After 1999*. Tesis no publicada para optar por el grado de Maestría. Universidad de Cardiff, Reino Unido.
- Ali, H. Bin H. 1994. *Impact of Port Privatisation in Malaysia with a Case Study of Port Klang*. Tesis no publicada para optar por el grado de Maestría. Universidad de Cardiff, Reino Unido.
- Baird, A.J. 2002. "Privatization Trends at the World's Top-100 Ports", en *Maritime Policy & Management*, 29(3): 271-84.
- Banco Mundial. 2001. *World Bank Port Reform Tool Kit* (Washington, DC).
- Barton, H.; Turnbull, P. 1999. *Economic & Social Research Council End of Award Report (R000235425): Labour Regulation and Economic Performance in the European Port Transport Industry*. Disponible en la dirección: www.regard.ac.uk.
- Beaumont, P.C.; Hunter, L.C. 2003. *Information and Consultation: From Compliance to Performance* (Londres, Chartered Institute of Personnel and Development).
- Beer, M.; Spector, B.; Lawrence, P.R.; Quinn Mills, D.; Walton, R.E. 1984. *Managing Human Assets* (Nueva York, Free Press).
- Blyton, P.; Turnbull, P. 2004. *The Dynamics of Employee Relations* (Houndmills, Palgrave-Macmillan).
- Comisión Europea. 2002. *The European Social Dialogue: A Force for Innovation and Change*, COM[2002] 341 final (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- _____. 2003. *The Sectoral Social Dialogue in Europe* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- Cutcher-Gershenfeld, J.E. 1994. "Bargaining Over How to Bargain in Labor-Management Negotiations", en *Negotiation Journal*, 10(Octubre): 323-35.
- Davies, S.; Davies, C.J.; de Vries, D.; Van Voss, L.H.; Hesselink, L.; Weinbauer, K. (eds.). 2000. *Dock Workers: International Explorations in Comparative Labour History, 1790-1970*, Volúmenes 1 y 2 (Aldershot, Ashgate).
- De, P.; Ghosh, B. 2003. "Causality Between Performance and Traffic: An Investigation with Indian Ports", *Maritime Policy & Management*, 30(1): 5-27.

- Dombois, R.; Wohlleben, H. 2000. "The Negotiated Change of Work and Industrial Relations in German Seaports – The Case of Bremen", en R. Dombois and H. Heseler (eds.), *Seaports in the Context of Globalization and Privatization* (Universidad de Bremen, Alemania).
- Evans, A.A. 1969. *Technical and Social Changes in the World's Ports* (Ginebra, OIT).
- Fundación Europea. 2002. *Towards a Qualitative Dialogue in Industrial Relations* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- _____. 2004. *Quality in Industrial Relations: Comparative Indicators* (Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Goldblatt, L. 1963. *Men and Machines* (San Francisco, ILWU-WFP).
- Hall, P.A.; Soskice, D. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism", en P.A. Hall and D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford, Oxford University Press).
- Hartman, P.T. 1969. *Collective Bargaining and Productivity: The Longshore Mechanization Agreement* (Berkeley, University of California Press).
- Hoyle, B. 1999. "Port Concentration, Inter-Port Competition and Revitalization: The Case of Mombassa, Kenya", en *Maritime Policy & Management*, 26(2): 161-74.
- Inoue, S. 2005. "Towards the New Framework of Port Industry for the 21st Century", disponible en la dirección: www.iaphworldports.org/trade/inoue.htm.
- Ircha, M.C. 2001. "Port Strategic Planning: Canadian Port Reform", en *Maritime Policy & Management*, 28(2): 125-40.
- ISC (1987) *Waterfront Strategy – Initial Report* (Canberra, Australian Government Publishing Service).
- Ishikawa, J. 2003. *Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book* (Ginebra, OIT).
- ITF. 2000. *Port Worker* (Londres).
- Lord Shaw. 1920. *Report Concerning Transport Workers' Wages*, Cd. 936-7 (Londres).
- Marges, K. 1999. "Efectos de la privatización de los puertos para los intereses de los trabajadores", Organización de los Estados Americanos, Primera Reunión del Comité Interamericano de Puertos, Guatemala. Disponible en: <http://www.oas.org/cip/esp/Reuniones%20CIP/Guatemala99/08%20KeesMarges.htm>
- _____; Iglesias, J. 1999. "Fact Finding Mission to Central America", 7 de abril (Londres, ITF).
- OIT. 1995. *Social and Labour Effects of Structural Adjustment in the Port Industry of Selected Asian and Pacific Countries*, Report of the ILO Regional Seminar, Pattaya, Thailand, 15-21 March (Ginebra).
- OIT. 1996a. *Problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*. Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre los problemas sociales y laborales producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria (Ginebra).



- OIT. 1996b. Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria: nota sobre las labores. Ginebra.
- OIT. 1999. *Trabajo Decente*, Memoria del Director General (Ginebra).
- OIT. 2002. *Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 137) y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario*.
- OIT. 2004. *Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual* (Ginebra).
- OIT. 2005. *Seguridad y salud en los puertos*. Repertorio de recomendaciones prácticas (Ginebra)
- Patterson, M.; West, M.; Lawthorn, R.; Nickell, S. 1997. *Impact of People Management Practices on Business Performance* (Londres, Institute of Personnel and Development).
- Pérez-Díaz, V.; Rodríguez, J.C. 1995. "Inertial Choices: An Overview of Spanish Human Resources, Practices and Policies", en R. Locke, T. Kochan y M. Piore (eds.), *Employment Relations in a Changing World Economy* (Cambridge, MA, MIT Press).
- Pfeffer, J. 1997. "Pitfalls on the Road to Measurement: The Dangerous Liaison of Human Resources with the Ideas of Accounting and Finance", *Human Resource Management*, 36(3): 357-65.
- _____. 1998. *The Human Equation: Building Profits by Putting People First* (Boston, MA, Harvard University Press).
- Phillips, G.; Whiteside, N. 1985. *Ocasional Labour: The Unemployment Question in the Port Transport Industry 1880-1970* (Oxford, Clarendon Press).
- Pieda plc–MDS Transmodal. 1993. *The Abolition of the Dock Labour Scheme*, Research Series No. 14 (Londres, Employment Department/HMSO).
- Robinson, R. 2002. "Ports as Elements in Value-Driven Chain Systems: The New Paradigm", en *Maritime Policy & Management*, 29(3): 241-55
- Saundry, R.; Turnbull, P. 1997. "Private Profit, Public Loss: The Financial and Economic Performance of UK Ports", *Maritime Policy & Management*, 24(4): 1-16.
- _____. 1999. "Contractual (In)Security, Labour Regulation and Competitive Performance in the Port Transport Industry: A Contextualised Comparison of Britain and Spain", en *British Journal of Industrial Relations*, 37(2): 273-96.
- Sisson, K. 2000. *Direct Participation and the Modernisation of Work Organisation* (Dublín, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Suykens, F. 1985. "Administration and Management at the Port of Antwerp", en *Maritime Policy & Management*, 12(3): 181-94.
- Todd, P.; Peetz, D. 2001. "Malaysian Industrial Relations at Century's Turn", en *International Journal of Human Resource Management*, 12(8): 1365-82.
- Tull, M.; Reveley, J. 2002. "Privatisation of Ports – An Evaluation of the Malaysian Experience", en *Economic Papers*, 21(4): 63-80.
- Turnbull, P. 1996. *Port Workers and Privatisation*, Estudio no publicado, Universidad de Leeds.

- _____. 2000. "Contesting Globalization on the Waterfront", en *Politics & Society*, 28(3): 273-97.
- _____. 2005. "The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry", en *British Journal of Industrial Relations* (de pronta publicación).
- _____; Sapsford, D. 2001. "Hitting the Bricks: An International Comparative Study of Conflict on the Waterfront", en *Industrial Relations*, 40(2): 231-57.
- _____; Wass, V. 1995a. *Reform and Ajuste estructural en los puertos del mundo: The Future for Labour and the Unions* (Londres, ITF).
- _____. 1995b. "Accounting for the Costs and Benefits of Port Transport Deregulation and the Dock Labour Compensation Scheme", *Public Administration*, 73(4): 513-34.
- _____. 1995c. *Port Workers' Unions Response to Structural Adjustment in the Asia/Pacific Region: The Results of the ITF Survey* (Londres, ITF).
- _____. 1997. "Dockers and Deregulation in the International Port Transport Industry", en J. McConville (ed.), *Transport Regulation Matters* (Londres, Cassell).
- _____. 2005. *Defending Dock Workers – Globalization and Labor Relations in the world's ports*, estudio no publicado, Universidad de Cardiff.
- Ulrich, D. 1997. "Measuring Human Resources: An Overview of Practice and a Prescription for Results", en *Human Resource Management*, 36(3): 303-20.
- UNCTAD. 1995. *Comparative Analysis of Deregulation, Commercialization and Privatization of Ports* (UNCTAD/SDD/PORT/3), Ginebra.
- _____. 1998. *Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities* (UNCTAD/SDTE/TIB/1), Ginebra.
- _____. 1999. *Port Modernization: A Pyramid of Interrelated Challenges*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/G 2031, Naciones Unidas.
- _____. 2001. *Survey of Good Practice in Public-Private Sector Dialogue* (UNCTAD/ITE/TEB/4), Ginebra.
- _____. 2003a. *African Ports: Reform and the Role of the Private Sector* (UNCTAD/SDTE/TLB/5), Ginebra.
- _____. 2003b. *Review of Maritime Transport, 2003* (Ginebra).
- _____. 2004. *Review of Maritime Transport, 2004* (Ginebra).
- Visser, J. 1999. "Societal Support for Social Dialogue: Europe's Trade Unions and Employers' Associations", en G. Huemer, M. Mesch and F. Traxler (eds.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic Policies* (Aldershot, Ashgate).
- _____. 2001. "Industrial Relations and Social Dialogue", en P. Auer (ed.), *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies* (Ginebra, OIT).
- Walton, R.E.; Cutcher-Gershenfeld, J.E.; McKersie, R.B. 1994. *Strategic Negotiations: A Theory of Change in Labor-Management Relations* (Boston, MA, Harvard University Press).
- WFP. 1958. *Analysis of Work Stoppages in the Pacific Coast Maritime Industry 1957* (San Francisco, CA).



Wilson, D.F. 1972. *Dockers: The Impact of Industrial Change* (Londres, Fontana-Collins).

WIRA. 1991. *Fourth Six Month Report* (Sydney).

_____. 1992. *Final Report* (Sydney).