

OIT

EFFECTOS SOCIALES Y LABORALES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA INDUSTRIA PORTUARIA DE PAÍSES SELECCIONADOS DE ASIA Y PACÍFICO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DISCUSIÓN DEL INFORME: 1. Comentarios de los participantes gubernamentales. 2. Comentarios de los participantes patronos. 3. Comentarios de los participantes trabajadores.—III. OPINIONES COINCIDENTES Y GUÍA SOBRE POLÍTICA LABORAL EN CONEXIÓN CON LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL: 1. Consideraciones generales. 2. Reformas portuarias. 3. Adiestramientos. 4. Empleo, horas de trabajo y remuneración. 5. Papel de la OIT.

I. INTRODUCCIÓN

El Seminario Tripartito sobre Efectos Sociales y Laborales de Ajuste Estructural en la Industria Portuaria de Países Seleccionados del Asia y Pacífico, celebrado en Pattaya, Tailandia, del 15 al 21 de marzo de 1995, constituyó una actividad de la Segunda Fase de la Década del Transporte y Comunicaciones para Asia y el Pacífico. El Seminario fue sostenido por el Servicio de Transportes y Comunicaciones fundado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El Seminario tuvo como propósito el permitir que se reuniesen representantes de los gobiernos, de organizaciones de patronos y de trabajadores vinculados con el asunto de los recursos humanos en la industria portuaria para tratar de: *a)* revisar las políticas y medidas adoptadas para hacer frente, entre otros, al exceso de mano de obra resultante de la racionalización o comercialización de puertos y a las consecuencias en materia de empleo derivadas de la privatización de puertos, partes de puertos o actividades portuarias; *b)* intercambiar puntos de vista sobre las medidas a ser consi-

deradas para asegurar la debida realización de los ajustes estructurales de puertos; c) formular puntos de vista y guía sobre política laboral en conexión con la ejecución de los programas de ajuste estructurales en los puertos.

En el Seminario participaron 32 personas: 11 representantes de gobiernos, 10 de los patronos y 11 de los trabajadores. Los participantes vinieron de Australia, Bangladesh, China, India, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas y Tailandia.

Además siguieron el Seminario 25 observadores representando a diversas asociaciones relacionadas con los temas portuarios. Participaron, asimismo, 2 empleados de la OIT de Ginebra, uno era Consultor Regional de la OIT para actividades marítimas en la región asiática y pacífica y el otro pertenecía a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESAP). También estuvo presente el Profesor de Transporte y Economía Portuaria de la Universidad Erasmus de Rotterdam.

El Seminario tuvo el siguiente programa: presentación de actividades de la OIT en materia de industria marítima y portuaria; presentación de Programa de la CESAP para transporte marítimo de la OIT; introducción del Informe de la OIT sobre los efectos sociales y laborales de los ajustes estructurales en la industria portuaria y en la Región del Asia y Pacífico; discusiones en los tres grupos de trabajo con vistas a identificar los problemas mayores y formular los consejos y recomendaciones pertinentes; una visita a un puerto; discusión final para adoptar el Informe del Seminario .

En la presentación del programa del Seminario, el Sr. B. Klerck Nilssez señaló que el Seminario debería identificar los problemas y, si así se estimaba, emitir consejos y recomendaciones al respecto. No sería necesario adoptar en el Seminario conclusiones y resoluciones. Adelantó que el informe final sería enviado a todos aquéllos relacionados con aspectos sociales y laborales de los programas de ajuste estructural en la industria portuaria en la región.

A continuación, el Sr B. N. de Boer, de la Sección de Industrias Marítimas, proporcionó una breve visión de las actividades de la OIT en el sector portuario, con especial referencia a la asistencia dispensada a los países africanos, asiáticos y latinoamericanos, estableciendo centros de entrenamiento y promoviendo programas homogéneos para los trabajadores portuarios.

Seguidamente, el Capitán S. L. Schuurman, Consultor regional de la OIT para Actividades Marítimas en la Región del Asia y Pacífico, hizo la presentación de los programas a ser desarrollados en conexión con la Segunda Fase de la Década del Transporte y las Comunicaciones.

Para completar la serie de presentaciones de actividades desarrolladas por las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas en la Región, el Sr. B. Cable hizo una presentación de los proyectos CESAP en la región.

Destacó algunos proyectos que se desarrollaban en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. En la actualidad los estudios de la CESAP estaban concentrados en: *a)* mejorar los transportes en aguas interiores; *b)* el transporte multimodal; *c)* los estudios sobre corredores; *d)* la facilitación del tráfico marítimo; *e)* la planificación de la política marítima; *f)* la administración de puertos; *g)* las tarifas portuarias; *h)* la navegación entre islas y; *i)* la comercialización de puertos.

La sesión matinal fue completada con una introducción al Informe de la OIT sobre los aspectos sociales y laborales de los programas de ajustes estructurales en la Región del Asia y Pacífico por el Profesor H. E. Haramlabides, Jefe del Departamento de Transporte y Economía Portuaria de la Universidad Erasmus antes citada. Este expuso la metodología usada para preparar el Informe, el cual incluía la preparación y distribución de un cuestionario. En su presentación, se detuvo en los tres principales capítulos contenidos en el Informe: reformas portuarias en una economía global, reformas portuarias, y consecuencias laborales de los programas de ajuste estructurales.

Los cuatro casos estudiados incluidos en él estaban basados en información obtenida durante visitas sobre el terreno que él había llevado a cabo para recoger información del proceso de reformas portuarias correspondiente a la región.

II. DISCUSIÓN DEL INFORME

1. Comentarios de los participantes gubernamentales

Varios participantes gubernamentales se refirieron a la necesidad de contemplar un proceso de reforma portuaria y sus temas asociados en el contexto de globalización del comercio y de las políticas nacionales para estimular la eficiencia de los servicios prestados con vistas a mejorar la economía del país. Señalaron cómo la pobreza portuaria en algunos países de la región había contribuido al aumento del desempleo en otros sectores.

Los participantes gubernamentales, también, subrayaron la necesidad de dialogar con los correspondientes sociales, especialmente a nivel portuario, cuando se consideren reformas portuarias. Sin embargo, los programas de ajuste estructurales deberían ser introducidos gradualmente guardando el debido respeto a la situación económica de cada país. Tales programas no deberían tener, en tanto que fuese posible, un efecto perjudicial sobre los trabajadores portuarios. En algunos casos se pensó que la implicación del sector privado en la industria portuaria estimularía la trans-

parencia en los puertos donde éste operase; asimismo que beneficiaría las condiciones de trabajo y proporcionaría una mejor destreza.

La necesidad de introducir reformas fue también relacionada con la reducción de pagos compensatorios a los trabajadores desempleados. Estos pagos que, por lo demás, serían usados para beneficiar la infraestructura del puerto, limitaron a algunos gobiernos en sus esfuerzos para aumentar las facilidades portuarias y en consecuencia mejorar la efectividad y la competencia. Esta situación afectó al desarrollo de algunos países y en consecuencia fue necesario un proceso de reforma en consulta con los correspondientes sociales.

2. Comentarios de los participantes patronos

Revisando algunos aspectos del Informe, un participante empleador dijo que, en su país los puntos siguientes habían contribuido al éxito del proceso de ajuste estructural portuario: la garantía de que los trabajadores mantendrían sus beneficios y de que las condiciones mejoradas y los beneficios obtenidos por el sector privado serían reconocidos por el gobierno; las medidas de distribución de participaciones entre los trabajadores, estimulándolos a conseguir los objetivos del sector privado implicado en el sector portuario, las garantías de que ningún plan de reducción sería introducido a menos que su necesidad económica pudiese ser probada y en ese caso debería serle pagada a los trabajadores la reducción de los beneficios; la garantía de que los trabajadores se beneficiarían de planes de entrenamiento para mejorar su habilidad y la introducción de acuerdos de administración mixta.

Otro patrono también expresó el punto de vista de que los puertos no deberían ser administrados de forma diferente que otras industrias, particularmente en un proceso de globalización de la economía mundial. El proceso de reforma en su país había convertido los puertos en altamente competitivos. La solución de los principales problemas en el campo laboral había sido conseguida a nivel de empresa.

3. Comentarios de los participantes trabajadores

Comentando la experiencia de los ajustes estructurales de su país, un trabajador participante dijo que las propuestas iniciales para privatizar un puerto se habían encontrado con la oposición de los trabajadores. Como resultado de consultas ulteriores tripartitas habían sido acordados arreglos satisfactorios no sólo para la reforma en uno de los puertos sino para todos los puertos de su país. Asimismo, destacó la importancia de aprender de las experiencias en otros países, aunque la situación específica en cada país

debería ser decisiva a la hora de la introducción de reformas portuarias. Algunos trabajadores participantes subrayaron también la necesidad de asegurar que programas relativos a los excedentes laborales fueran incluidos y debidamente aplicados en un programa de ajuste estructural. Los excedentes laborales resultantes de los programas de reformas portuarias son de interés nacional y no deberían ser confinados sólo al sector portuario. En algunos casos, los programas de ajuste estructurales habían llevado a un significativo incremento en el volumen de trabajo eventual.

Un observador de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte subrayó que los ajustes estructurales en los puertos tienen consecuencias de largo alcance para los trabajadores portuarios. En la región del Asia y Pacífico todos los programas, en muchos casos, fueron llevados a cabo como un resultado de las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Los trabajadores portuarios creen que la privatización y la competencia ilimitada pueden llevar a una sobrecapacidad en la industria portuaria. Los sindicatos no están sin embargo contra el crecimiento de la capacidad, siempre que éste lleve a un crecimiento del empleo. Las reestructuraciones a gran escala seguidas por pérdidas generales de empleo no son interesantes ni para los trabajadores ni para los patronos. Para los trabajadores, asuntos como el empleo, ingresos, seguridad social, pensión, horario laboral, salud y seguridad, educación profesional, participación y democratización en el lugar del trabajo y ausencia de discriminación son de vital importancia. También hizo hincapié en que la reforma, reestructuración y reorganización serán juzgados por los sindicatos por sus efectos a corto y a largo plazo. Concluyó con que las recomendaciones del Seminario deberían contener los siguientes principales elementos: *a)* reconocimiento de que la introducción de programas de ajuste estructural en los puertos necesita del soporte de los gobiernos, patronos y trabajadores, y de que ellos deberían participar y cooperar en estos temas desde el comienzo del proceso; *b)* la necesidad de dispensar a los trabajadores información sobre las tendencias esperadas en el transporte; *c)* la necesidad de una revisión de todos los efectos sociales y laborales de la reestructuración portuaria antes de su ejecución; *d)* la necesidad de proteger los ingresos y el trabajo de los trabajadores afectados; *e)* la necesidad de establecer facilidades de preparación para los trabajadores; *f)* una llamada a todos los gobiernos para ratificar y aplicar la Convención de la OIT núm. 137 y desarrollar la Recomendación núm. 145; y *e)* una llamada a todos los gobiernos para ratificar y aplicar la Convención sobre libertad de Asociación y Protección del derecho a organizarse, 1948 (núm. 87), y la Convención sobre el Derecho a organizarse y a la negociación colectiva, 1949 (núm. 98), referente a derechos básicos de los sindicatos.

A continuación de la discusión en el plenario, el Seminario estableció tres grupos de trabajo para discutir los puntos sugeridos para discusión en el Informe de la OIT preparado para el Seminario.

En la sesión de clausura del 21 de marzo de 1995, los informes de los tres grupos de trabajo fueron considerados por el Seminario con ciertas modificaciones menores. Los participantes aprobaron los informes de los grupos de trabajo y fusionaron los tres informes.

Fruto de los trabajos del Seminario fue el documento que da pie al título del siguiente epígrafe, documento del cual examinaremos brevemente algunos de sus principales apartados.

III. OPINIONES COINCIDENTES Y GUÍA SOBRE POLÍTICA LABORAL EN CONEXIÓN CON LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

1. Consideraciones generales

Los programas de ajuste estructurales buscan mejorar el crecimiento económico. El impacto de tales programas sobre el empleo depende fuertemente de la situación económica preexistente, la magnitud y el alcance del cambio tecnológico, así como del funcionamiento de los mercados laborales en un país. En general, puede decirse, sin embargo, que los ajustes estructurales tienden a reducir el empleo. La privatización es el más radical y complejo ejercicio en los programas estructurales en los puertos.

La industria portuaria es un importante eslabón en la cadena general del transporte y los países en Asia y el Pacífico, no pueden permitirse ignorar la necesidad del fomento de nuevos puertos, la mejora de los existentes y la creación de una capacidad adicional para encontrar demandas crecientes de mercado. Son también necesarias inversiones sustanciales para la modernización de las facilidades portuarias, mediante la compra de equipos para el manejo de contenedores y la creación de infraestructura para operaciones de transporte multimodal. Se estima que para el año 2000 la región tendrá para invertir aproximadamente 1.500 billones de dólares con el fin de crear una capacidad adicional en infraestructuras, de las cuales una parte importante se dedicará a los sectores de los transportes y de las comunicaciones.

Habida cuenta de que los fondos públicos y la ayuda exterior se han vuelto crecientemente escasos, junto con el, en muchos casos, decreciente papel de los gobiernos en la actividad económica, frecuentemente son hechas llamadas para la adopción de incentivos y de ajustes estructurales de otros sectores de la economía. En efecto, la región experimentó ajustes estructurales en muchos de sus países. Estos fueron llevados a cabo por medio de diferentes métodos, muchos de los cuales han resultado en una reducción significativa de las oportunidades de empleo. Se informó que en algunas ocasiones el éxito duradero de las reformas ha sido conseguido cuando todas las consecuencias e implicaciones de estas reformas habían sido discutidas y acordadas con los correspondientes sociales con anticipación.

2. Reformas portuarias

Para que las reformas portuarias tengan éxito, debieran ser promovidas dentro del contexto de desarrollo económico y social asegurando que una seria competencia sea sostenida. Además, las reformas deberían ser desarrolladas como un componente integral de la política de transporte. Los costes económicos y sociales y los beneficios resultantes para la región con motivo de las reformas deberían ser cuidadosamente evaluados.

Las reformas portuarias podrían ocurrir, gracias a varios medios alternativos, tales como la liberalización, desregulación, privatización, mejora de la administración de los puertos existentes, cambios jurídicos y/o políticos en el ámbito administrativo, buscando, con todo ello, la mejora de la eficiencia del puerto.

En un proceso de ajuste estructural, gobiernos, patronos y trabajadores tienen un importante papel a representar. Los gobiernos debían tomar un papel dirigente estableciendo las conductas a seguir para asegurar la efectividad de la reforma en beneficio del desarrollo económico del país. Como parte del proceso de reforma, deberían ser clarificados sus respectivos papeles.

3. Adiestramiento

Las necesidades de adiestramiento, a todos los niveles, deberían ser atendidas en el marco de un proceso consultivo entre patronos y uniones sindicales y allí donde proceda también con la participación del gobierno. Con los cursos de adiestramiento práctico se buscaría facilitar el movimiento de los trabajadores, minimizando el excedente de mano de obra surgido de la reestructuración.

El gobierno en particular, en consulta con los patronos y los trabajadores, debería proporcionar: *a)* normas reguladoras que contemplen certificaciones para adiestradores y adiestrados mediante el correspondiente examen; *b)* el mecanismo necesario al objeto de asegurar un cumplimiento obligatorio de tales normas.

Los centros de entrenamiento existentes en la región deberían coordinar sus actividades y educar a los trabajadores preparándolos para una situación de empleo cambiante como resultado de la reestructuración portuaria.

4. Empleo, horas de trabajo y remuneración

Se señaló que los puertos sufrían de problemas de exceso de mano de obra. Sin embargo, debería ponerse cuidado al determinar las necesidades de personal, debiendo éste ser suficiente para garantizar servicios portua-

rios adecuados. Deberían ser llevadas a cabo negociaciones entre los sindicatos y la administración para asegurar que los derechos nacionales, las normas y los reglamentos y, en su caso, los instrumentos internacionales de la OIT sean observados. Los trabajadores no debían ser expuestos a excesivas horas de trabajo, regulando los turnos de trabajo y los períodos de descanso. Los trabajadores deberían ser también adecuadamente remunerados, particularmente por el trabajo en turnos fuera de las horas normales de trabajo, como, por ejemplo, al anochecer, turnos de noche y vacaciones.

Junto a las disposiciones referentes a remuneración se recogen dos formas de incentivos para ayudar a promover la productividad, los cuales podrían ser alcanzados entre los patronos y los trabajadores: *a)* sistema de bonos relacionados con los beneficios hechos por la compañía; *b)* cuadro de incentivos directamente relacionados con la productividad del trabajador.

Las leyes establecidas para la seguridad y salud de los trabajadores debían ser objeto de un cumplimiento obligatorio, produciéndose los consiguientes castigos en caso de su inobservancia. En caso de falta de legislación apropiada, deberían crearse comités de seguridad, con representación igualitaria de obreros y patronos, por medio de convenios colectivos.

Una prioridad debe ser dada a esquemas que contemplen oportunidades de empleo alternativo dentro y fuera de la industria, en la línea de las políticas gubernamentales para reestructuración de empresas de propiedad estatal.

5. Papel de la OIT

La OIT tiene un importante papel a desempeñar en los programas de ajustes estructurales. Debería continuar promoviendo la ratificación y aplicación de las Convenciones y Recomendaciones relevantes, las cuales servirían para atenuar los efectos sociales y laborales de los ajustes estructurales portuarios.

Los resultados del Seminario deberían ser fomentados por medio de talleres nacionales tripartitos. La OIT debería asistir en calidad de invitada a la hora de la formulación de la legislación laboral, de las necesidades de entrenamiento y de la ejecución del Programa de Desarrollo para Trabajadores Portuarios (1).

ANTONIO MARTÍNEZ PUÑAL
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Santiago de Compostela

(1) *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, 1995, International Labour Office, Ginebra, 1995.*