



Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Internacionales

**Programa de Maestría en
Relaciones Internacionales**

**Mención en
Negociaciones Internacionales**

**Influencia de la Organización Internacional del Trabajo
en la Estructura Institucional del Ministerio de Trabajo
y en la Normativa de Asociación Sindical en el Ecuador
1997 - 2001**

Pablo Jaramillo Moreno

2002

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor hasta un período de 30 meses después de su aprobación.

Pablo Jaramillo Moreno

Quito, 22 de Febrero de 2002



Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Internacionales

**Programa de Maestría en
Relaciones Internacionales**

**Mención en
Negociaciones Internacionales**

**Influencia de la Organización Internacional del Trabajo
en la Estructura Institucional del Ministerio de Trabajo
y en la Normativa de Asociación Sindical en el Ecuador
1997 - 2001**

Pablo Jaramillo Moreno

2002

Tutor: Dr. César Montúfar

Quito - Ecuador

Resumen

En esta tesis de Relaciones Internacionales, se realiza una descripción sobre la influencia de la Organización Internacional del Trabajo OIT en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo y en la normativa de asociación sindical del Ecuador.

Con un breve recuento de los antecedentes y la estructura de la OIT, se efectúa un análisis de su cambio organizacional en torno a su adaptación y aprendizaje debidos a la evolución de la economía mundial y de las relaciones internacionales. También, se incluye un análisis teórico de su modelo de toma de decisiones, así como una revisión de sus mecanismos de supervisión.

A continuación, se describe como las decisiones consensuales de la OIT se trasladan a las estructuras institucionales y normativas de cada uno de los estados miembros y en particular del Ecuador. Este estudio se concentra en determinar como se ha modificado la estructura institucional del Ministerio del Trabajo en función de los objetivos políticos planteados por la OIT. Además, se describen las innovaciones normativas en la legislación laboral ecuatoriana relacionadas con los convenios internacionales fundamentales de libertad sindical y derecho de sindicalización a fin de determinar su grado de asimilación.

Dedicatoria

A mis padres, sin cuyo apoyo no se cristalizarían todos mis anhelos.

A Cecilia y Napoleón.

Pablo

Agradecimientos

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por haberme brindado esta oportunidad de enriquecimiento intelectual y personal.

A mis maestros y compañeros, quienes han sabido compartir sus conocimientos y experiencias.

A mi familia, por ser un apoyo constante en todos los momentos de mi vida.

Pablo

CONTENIDO

| | |
|---------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 11 |
|---------------------------|-----------|

CAPITULO I

| | |
|--|-----------|
| LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO | 18 |
|--|-----------|

| | |
|---|----|
| 1.1 ANTECEDENTES | 18 |
| 1.1.1 Constitución de la OIT | 20 |
| 1.1.2 Objetivos de la OIT | 21 |
| 1.1.3 Carácter Internacional de la OIT..... | 21 |
| 1.2 ESTRUCTURA DE LA OIT | 22 |
| 1.2.1 Estructura Actual..... | 22 |
| La Conferencia Internacional del Trabajo | 22 |
| El Consejo de Administración | 23 |
| La Oficina Internacional del Trabajo..... | 23 |
| 1.2.2 Organigrama de la OIT..... | 24 |
| 1.3 DESEMPEÑO DE LA OIT | 25 |
| 1.3.1 Modelo de Toma de Decisiones de la OIT | 25 |
| 1.3.2 Cambio Organizacional de la OIT..... | 27 |
| 1.4 MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LA OIT | 31 |
| 1.4.1 Procedimientos Especiales Referentes a la Libertad Sindical | 32 |
| La Comisión de Investigación y de Conciliación de Libertad Sindical | 32 |
| El Comité de Libertad Sindical | 33 |
| Vínculos entre el Comité y la Comisión de Libertad Sindical | 33 |
| 1.5 EL ROL DE LA OIT EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES..... | 34 |
| 1.5.1 Las Relaciones de la OIT con el Ecuador | 36 |

CAPITULO II

| | |
|--|-----------|
| INNOVACIONES INSTITUCIONALES | 37 |
| 2.1 ANTECEDENTES | 37 |
| 2.1.1 <i>Objetivos del Ministerio de Trabajo</i> | 38 |
| 2.1.2 <i>Carácter Internacional del Ministerio de Trabajo</i> | 39 |
| 2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DEL TRABAJO... | 40 |
| 2.2.1 <i>Organigrama del Ministerio de Trabajo</i> | 41 |
| 2.2.2 <i>Presupuesto del Ministerio de Trabajo</i> | 43 |
| 2.3 INNOVACIONES VINCULADAS CON LA OIT | 45 |
| 2.3.1 <i>Innovaciones Estructurales</i> | 46 |
| 2.3.2 <i>Innovaciones Políticas</i> | 50 |
| 2.4 PERSPECTIVAS DEL MINISTERIO | 54 |
| 2.4.1 <i>Proyecto de Modernización del Ministerio de Trabajo del Ecuador</i> | 55 |
| Propuesta de la OIT | 56 |

CAPITULO III

| | |
|---|-----------|
| INNOVACIONES NORMATIVAS DE SINDICALIZACIÓN | 60 |
| 3.1. ANTECEDENTES | 60 |
| 3.1.1 <i>Las Normas Internacionales del Trabajo</i> | 62 |
| Derechos Humanos Fundamentales | 63 |
| 3.1.2 <i>Normas Fundamentales de Libertad Sindical</i> | 63 |
| Convenio de Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización ... | 64 |
| Convenio de Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva..... | 65 |
| Convenios y Recomendaciones Relacionados | 66 |
| 3.1.3 <i>Adopción de Convenios y de Recomendaciones</i> | 67 |
| Las Memorias de los Estados Miembros..... | 67 |
| 3.2 INNOVACIONES NORMATIVAS EN EL ECUADOR..... | 68 |
| 3.2.1 <i>Carácter Internacional de la Legislación Laboral del Ecuador</i> | 69 |
| 3.2.2 <i>Innovaciones en la Normativa de Asociación Sindical</i> | 69 |
| Libertad Sindical y de Protección del Derecho de Sindicalización..... | 71 |
| Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva..... | 73 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 3.3 | LEGISLACIÓN PENDIENTE EN EL ECUADOR | 73 |
| 3.3.1 | <i>Observaciones de la OIT sobre el Ecuador</i> | 74 |
| 3.3.2 | <i>Quejas sobre Libertad Sindical</i> | 75 |
| 3.3.3 | <i>Situación del Convenio 87</i> | 76 |
| | Situación de los Servidores Públicos | 77 |
| | Garantías de las Organizaciones Sindicales | 78 |
| | Incumplimientos Constitucionales | 79 |
| | Incumplimientos Pendientes | 80 |
| 3.3.4 | <i>Situación del Convenio 98</i> | 82 |
| | Situación de los Trabajadores Docentes | 83 |
| | Contratación y Negociación Colectiva | 83 |
| | CONCLUSIONES | 86 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 92 |
| | ANEXOS | 93 |

LISTA DE ANEXOS

- Esquema de los Órganos Principales de la Organización de Naciones Unidas.
- Organigrama de la Organización Internacional del Trabajo
- Organigrama del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador
- Esquema de Adopción de Convenios y Recomendaciones de la OIT.
- Proforma presupuestaria del Ecuador para el año 2001-2002.
- Proforma de la OIT para el año 2001.
- Contratos Colectivos Suscritos en el Ecuador.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación es un trabajo académico, que se concentra en describir la influencia de la Organización Internacional del Trabajo OIT, sobre la estructura institucional y la normativa del sector socio-laboral en el Ecuador. Básicamente en esta tesis, se realiza una inferencia descriptiva de la relación entre las decisiones consensuales de los convenios internacionales de la OIT, las innovaciones en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo y las innovaciones en la normativa de sindicalización en el Ecuador en el período comprendido entre los años 1997 y 2001.

La pregunta central de este trabajo de investigación ha sido: *¿Qué innovaciones en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo y qué innovaciones en la normativa de asociación sindical en el Ecuador se han producido dentro del marco de las decisiones consensuales y de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo en el período 1997 - 2001?*

El objetivo general de esta tesis es describir como el régimen y la estructura internacional socio-laboral, representada por la Organización Internacional del Trabajo, han influenciado en las innovaciones estructurales del Ministerio de Trabajo y en la normativa de Asociación Sindical del Ecuador a través de los convenios internacionales.

De este modo, el presente estudio se ha realizado bajo el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los objetivos y estructura de la Organización Internacional del Trabajo.

- Analizar el modelo de toma de decisiones para la adopción de Convenios Internacionales en la OIT.
- Analizar los mecanismos de supervisión dispuestos por la OIT.
- Analizar los Convenios Fundamentales de Libertad Sindical de la OIT.
- Analizar las dependencias del Ministerio de Trabajo y sus funciones.
- Analizar las innovaciones en la normativa laboral sindical del Ecuador resultado del convenio fundamental de sindicalización con la OIT.
- Analizar las innovaciones en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo resultado de los convenios internacionales con la OIT.

Dentro de un marco teórico apropiado, se parte de la teoría de la influencia de las estructuras internacionales sobre los estados y el intento de las organizaciones internacionales por conseguir segmentos hegemónicos y de convergencia en los mismos.¹ Es así como la discusión teórica de esta investigación, toma como punto de referencia el trabajo realizado por César Montúfar: *Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*, el cual plantea que los cambios organizacionales en las estructuras estatales de los países receptores de asistencia responden a la enorme influencia de las fuerzas internacionales, las que a su vez, obedecen a los recientes procesos de globalización. Además, en dicho trabajo se subraya el importante papel de las Organizaciones de Ayuda Internacional en este proceso. Debido a que en esta investigación se analiza el desempeño de la OIT en torno a la evolución de las relaciones internacionales y su influencia en la estructura institucional y normativa de los estados, el marco teórico planteado por Montúfar concuerda con las conclusiones obtenidas al final de este trabajo en relación a la confirmación de la existencia de una

¹ César Montúfar. *Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*. Centro Andino de Estudios Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. 2001

influencia de la OIT sobre los procesos de convergencia y hegemonía normativa del sector socio-laboral en los países de la región.

Complementando el marco disciplinario, la presente investigación se enmarca dentro de los *Modelos de Cambio en las Organizaciones Internacionales* de E. Haas, teoría que explica la adaptación y aprendizaje de las organizaciones internacionales. Paralelamente, en esta teoría se considera a las organizaciones internacionales como foros mundiales en las cuales se originan innovaciones, las mismas que poseen modelos de toma de decisiones que son característicos de las organizaciones internacionales.² En la presente investigación, se codificó el cambio organizacional de la OIT producido por un proceso de adaptación y aprendizaje, también se enmarcó su modelo de toma de decisiones dentro de uno de los modelos planteados por Haas. Adicionalmente, veremos como operan los mecanismos de supervisión de la OIT, que han sido establecidos para trasladar las innovaciones originadas en esta organización a la estructura institucional y normativa de los países y en particular del Ecuador.

En la actualidad, los procesos de integración y globalización han producido transformaciones económicas que han derivado en una redefinición de los esquemas de la administración laboral. En este contexto, para la OIT existiría una menor participación de los Estados, los mismos que han pasado de ser impulsores inmediatos del desarrollo a ser impulsores mediatos del desarrollo, sin embargo tienen la función de garantizar que los agentes económicos y los actores sociales regulen el funcionamiento del mercado. Por tanto, para la OIT el nuevo rol del estado no eliminaría las funciones de la administración laboral y de los Ministerios de Trabajo, sino que daría paso a innovaciones que redefinen y transfieren responsabilidades.

²Ernst B. Haas. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press. 1990

El estado ecuatoriano habiendo firmado y ratificado todos los cuatro *Convenios Internacionales Fundamentales* de la OIT, entre ellos los correspondientes a *Libertad Sindical*, tiene la responsabilidad de modificar su legislación y asegurar que el sector laboral goce en plenitud de los derechos establecidos en estos convenios. Además, la estructura institucional del *Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador* debe enmarcarse dentro de los cambios generados a nivel mundial para así poder dar una respuesta oportuna y eficiente a los nuevos desafíos planteados. Esta investigación se ha delimitado al análisis de estos cinco años, ya que se pretende contar con una perspectiva de la situación socio-laboral desde de la última visita una Comisión de la OIT, para la investigación de la situación de la legislación nacional en materia de sindicalización en septiembre de 1997, durante el transcurso de esta misión se elaboraron proyectos de ley en los que se previeron la derogación o modificación de ciertas disposiciones legislativas criticadas por la OIT en sus observaciones y solicitudes directas anteriores. Por otro lado, en el año de 1997, en la OIT tuvo lugar la *Reunión Tripartita Sobre la Reforma de la Administración del Trabajo y los Nuevos Roles de los Ministerios de Trabajo*, que en la actualidad ha desembocado en una propuesta por parte de la Oficina de Área y Equipo Técnico de OIT para los Países Andinos sobre un proyecto de modernización y de reforma en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo del Ecuador con el fin de optimizar su desempeño. Dentro de este marco, que refiere el estado de la cuestión, se describe cuál ha sido la influencia de la OIT en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo y cuáles son las perspectivas actuales de cambio que tiene la OIT sobre esta institución.

En este contexto, la relevancia de este tema reside en determinar, dentro los actuales esquemas de globalización e internacionalización, cuál ha sido el grado de influencia de la OIT en las innovaciones normativas e institucionales socio-laborales en el Ecuador.

Adicionalmente, y como aporte de esta investigación, con este trabajo se dispone de una perspectiva de la Política Internacional del Ecuador en el sector socio-laboral, dándonos una imagen de lo actuado por el momento y de cuáles han sido los incumplimientos estructurales y normativos de sindicalización luego de la ratificación de estos convenios.

Los conceptos centrales de esta investigación están constituidos por el régimen internacional socio-laboral y de cambio organizacional de las organizaciones internacionales que son explicados en el desarrollo en cada uno de los capítulos.

Para dar respuesta a la pregunta planteada, este estudio se realizó centrándose en el análisis de la Organización Internacional del Trabajo como la gestora de la normativa internacional en el sector socio-laboral, identificándola como la variable explicativa de esta tesis. Para el estudio de las variables dependientes, esta investigación se concentró en la normativa socio-laboral de asociación sindical pública y privada del Ecuador y en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo. Así, para el estudio de las innovaciones institucionales en la política y normativa ecuatoriana se analizó al Ministerio del Trabajo del Ecuador como la institución estatal que representa al sector socio-laboral. En esta investigación se realizó una recopilación, procesamiento e interpretación de observaciones relacionadas con la OIT, la estructura institucional del Ministerio de Trabajo del Ecuador y la normativa de asociación sindical del Ecuador.

Para lograr estos objetivos, se utilizaron las siguientes técnicas de investigación:

- Análisis de la estructura, objetivos y modelo de toma de decisiones de la OIT
- Análisis de los mecanismos de supervisión de la OIT.
- Análisis los Convenios Internacionales Fundamentales de la OIT.
- Análisis las innovaciones en la legislación socio-laboral del Ecuador
- Entrevistas con funcionarios del Ministerio del Trabajo
- Análisis de la estructura organizacional del Ministerio de trabajo del Ecuador

Para la realización de esta investigación se recurrió a las siguientes fuentes:

- Convenios Internacionales ratificados por el gobierno ecuatoriano con la OIT
- La normativa socio-laboral de sindicalización vigente en el Ecuador
- La estructura organizacional del Ministerio de Trabajo del Ecuador
- Las dependencias del Ministerio de Trabajo del Ecuador
- Bibliografía referente el tema
- Información disponible en la página Web de la OIT.
- Información referente al tema disponible en Internet

Con el objetivo de concentrar el análisis las variables de estudio, se establecieron tres capítulos, en los cuales se realiza una descripción de las evidencias, relacionándolas con marco teórico referido al inicio.

En el Primer Capítulo: *La Organización Internacional del Trabajo*, se realiza una descripción de los objetivos y estructura de la OIT, así como de su adaptación y aprendizaje resultado de la evolución de las relaciones económicas internacionales. Aquí se muestra como en esta organización, las decisiones son tomadas de manera consensuada con el objetivo de trasladarlas como innovaciones a las estructuras normativas e institucionales de los estados miembros. Para esto, se analiza su modelo consensual de toma de decisiones y se describe la eficacia de sus mecanismos de supervisión. También se cuenta con una breve descripción del rol de la OIT en las Relaciones Internacionales, así como de las relaciones con el Ecuador.

En el Segundo Capítulo: *Innovaciones Institucionales*, se realiza una descripción de las innovaciones institucionales del Ministerio de Trabajo y su relación con la OIT. Aquí se describe como se han creado departamentos en el Ministerio en base a la aceptación de los convenios internacionales, además se detalla como los cambios realizados en el período de estudio han sido llevados a cabo, de manera que su

estructura permita el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con los convenios fundamentales de la OIT. Finalmente se presenta la perspectiva de la OIT sobre la estructura del Ministerio en base a un proyecto de modernización propuesto por esta organización.

En el Tercer Capítulo: *Innovaciones Normativas de Sindicalización*, se realiza un análisis de las innovaciones de la normativa laboral de sindicalización, relacionada con la firma de los convenios fundamentales de libertad sindical, al mismo tiempo se realiza una descripción del desempeño de los mecanismos especiales de supervisión de la OIT para analizar su efectividad. Aquí se presenta una perspectiva del grado de asimilación de los convenios fundamentales en la normativa nacional de sindicalización.

Finalmente, se presentan las *Conclusiones* obtenidas en esta investigación, que dan cuenta del grado de influencia de la OIT en la Estructura Institucional del Ministerio de Trabajo y en la Normativa de Asociación Sindical en el Ecuador. Considerando el proceso de adaptación y aprendizaje, se enfatiza en la manera como la OIT ha logrado trasladar las innovaciones normativas y estructurales en el Ecuador y la eficacia de los mecanismos de supervisión. De este modo se confirma la enorme influencia de las organizaciones internacionales sobre los gobiernos, así como la tendencia hacia la homogenización y convergencia política e institucional de los países de la región frente a los procesos de globalización que afectan al sector socio-laboral.

CAPITULO I

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En este primer capítulo, se realiza una descripción de la creación, estructura y desempeño de la Organización Internacional del Trabajo. Se enfatiza en los aspectos relacionados con su adaptación y aprendizaje debido a los impactos de los cambios en la dinámica y funcionamiento de la economía mundial y de las relaciones económicas internacionales. Paralelamente, se realiza una caracterización teórica de su modelo de toma de decisiones y la manera como se relacionan los temas de la agenda. Luego de codificar el cambio organizacional en la OIT, se describen los mecanismos de supervisión adoptados para trasladar las innovaciones consensuadas. Finalmente, se incluye una breve reseña del rol de la OIT en las relaciones internacionales, así como de sus relaciones con el Ecuador.

1.1 ANTECEDENTES

En el contexto de las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales constituyen un mecanismo de consulta y un foro para resolución de los problemas entre los diferentes estados. De este modo la Organización Internacional del Trabajo, como el resto de organizaciones internacionales, fue creada para hacer frente a los nuevos conflictos mundiales. De acuerdo con Robert Cox, existiría un paralelismo entre la acción internacional para la abolición de la esclavitud y los propósitos de la Ley

Internacional del Trabajo basada en el humanitarismo, la misma que fuera una de más grandes fuerzas sociales en el siglo diecinueve, adicionalmente las transformaciones sociales del estado y el fortalecimiento de las fuerzas sociales durante las décadas finales del siglo diecinueve alteraron completamente la importancia y el significado de la idea de una regulación internacional del trabajo. Por lo tanto, la iniciativa de una legislación laboral internacional nació como una reflexión humanitaria, que se presentó a raíz de la revolución industrial originada en América del Norte y Europa. En este período, se generó un impresionante desarrollo económico sustentado en la fuerza laboral a coste del trabajo humano.³

Específicamente, los argumentos sobre los cuales se respaldó esta iniciativa fueron humanitarios, políticos y económicos, tal como se describen a continuación:

- Las consideraciones humanitarias respecto a la gran masa laboral para mejorar hasta entonces sus difíciles y duras condiciones.⁴
- La consolidación de la paz social en los países industrializados.⁵
- Equiparar las condiciones de competencia internacional, evitando que los países tuvieran que pagar sus políticas sociales en forma de desventajas económicas en el comercio internacional.

Este fue el escenario mundial, donde la Organización Internacional del Trabajo hizo su apareamiento en la primera veintena del siglo diecinueve, siendo la primera organización especializada de las Naciones Unidas ONU.

³ Robert Cox y Timothy Sinclair, *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, 1996, p. 41.

⁴ Esta iniciativa provendría de las clases medias industriales y no de los propios trabajadores.

⁵ De alguna forma esto significó el alentar las aspiraciones de los trabajadores para alejarlos de los ideales comunistas que existían en aquella época, consecuencia de la revolución rusa de 1917.

1.1.1 Constitución de la OIT

Creada en 1919,⁶ la Organización Internacional del Trabajo se fundó como un organismo permanente cuyos fines y objetivos se establecieron más tarde en la declaración de Filadelfia de 1947. Para su constitución, la OIT retomó y reafirmó los principios de la congregación de Filadelfia, como las bases que modelarían las políticas de sus miembros. Con este fin se dieron prioridad a cuatro principios fundamentales:⁸

1. El trabajo no es una mercancía.
2. La libertad de expresión y de asociación.
3. La pobreza como constituyente de un peligro para la prosperidad de todos.
4. La lucha contra la necesidad.

La OIT, se constituyó con todos los estados que eran miembros de esta organización hasta el primero de Noviembre de 1945, pudiendo ser miembros además todos los estados miembros de las Naciones Unidas o aquellos que fueran admitidos por decisión y aprobación de los dos tercios de los delegados presentes en la Asamblea General.⁹ Cualquier miembro podrá retirarse de la organización dos años después de dado su aviso oficial al Director General de la OIT siempre y cuando haya cumplido con todos sus deberes financieros conferidos a su calidad de miembro. También se contempla la posibilidad de readmisión.¹⁰

⁶ Prevista por el Tratado de Versalles de 1919, la OIT fue fundada en 1920 como una sección autónoma de la Sociedad de Naciones, convirtiéndose, en 1946, en el primer organismo especializado de la ONU. Su sede central radica en Ginebra-Suiza pero mantiene oficinas en 40 países de todo el mundo.

⁷ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Capítulo I, Artículo 1.

⁸ La sesión de clausura de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en 1944, tuvo lugar en la Casa Blanca en Washington en presencia del presidente Franklin D. Roosevelt.

⁹ La admisión surtirá efecto cuando el gobierno del nuevo Miembro comunique al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la aceptación formal de las obligaciones que emanan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁰ En caso de que un Estado hubiere dejado de ser Miembro de la Organización, su readmisión como Miembro se regirá por las disposiciones de los párrafos 3 o 4 del artículo primero referente a la constitución de la OIT.

1.1.2 Objetivos de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo, es una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas, cuyos principales objetivos son:

- Mejorar las condiciones de trabajo.
- Promover empleos productivos y el necesario desarrollo social.
- Mejorar el nivel de vida de las personas en todo el mundo.

La medida del alcance de estos objetivos, depende de los medios con los que cuenta la organización para este efecto. En este sentido, mientras mayor sea la eficiencia de sus mecanismos de supervisión, mayor será la posibilidad de lograr estos objetivos.

1.1.3 Carácter Internacional de la OIT

La OIT está integrada por 170 países miembros, es una organización cuyo carácter internacional se ve reflejado en las funciones otorgadas en la Constitución, tanto a su Director General como al personal de la organización.¹¹ Así mismo se establece que cada uno de los Estados Miembros deberá contar con una dependencia gubernamental encargada de las cuestiones laborales, que será la comisionada de comunicarse directamente con el Director General a través del representante de su gobierno, en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.¹²

El Consejo de Administración, debido al carácter internacional de la OIT, está conformado por cincuenta y seis personas, de las cuales veintiocho serán representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, catorce representantes de los trabajadores y catorce representantes de los empleadores.¹³

¹¹ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Capítulo I, Artículo 9.

¹² Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Capítulo I, Artículo 11.

¹³ De los veintiocho representantes de los gobiernos, diez serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial, y los dieciocho restantes, por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Capítulo I, Artículo 7.

1.2 ESTRUCTURA DE LA OIT

La Organización Internacional del Trabajo, es uno de los órganos principales que conforman el Sistema de las Naciones Unidas. En un contexto global, la OIT es un organismo especializado y autónomo que trabaja bajo el mecanismo de coordinación del Consejo Económico y Social de la ONU.

1.2.1 Estructura Actual

La OIT está estructurada en torno a tres órganos principales, los cuales atienden los aspectos del carácter internacional de la organización: La Conferencia Internacional del Trabajo, El Consejo de Administración y La Oficina Internacional del Trabajo.¹⁴

La Conferencia Internacional del Trabajo

En la Conferencia Internacional del Trabajo, cada Estado Miembro está representado por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Los delegados están acompañados de consejeros técnicos. En general, el Ministro de Trabajo encabeza la delegación de cada país, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno. La Conferencia tiene una función muy importante ya que establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo. También sirve de foro en donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. Además, la Conferencia aprueba el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT.

¹⁴ Todos los órganos de la estructura atienden a la característica singular de la Organización; es decir a su estructura tripartita, dado que en ella participan gobiernos, empleadores y trabajadores.

El Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT,¹⁵ éste se reúne tres veces por año en Ginebra. Tiene la función de adoptar las decisiones acerca de la política de la OIT y establece el programa y el presupuesto que es presentado a la Conferencia para su adopción. También elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. En el Consejo, los diez Estados de mayor importancia industrial están representados con carácter permanente, mientras que los otros miembros son elegidos por la Conferencia cada tres años entre los representantes de los demás países miembros.¹⁶

La Oficina Internacional del Trabajo

La Oficina Internacional del Trabajo, es la secretaría permanente de la OIT y tiene la responsabilidad primordial de las actividades que prepara con la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General, el mismo que es elegido por un período renovable de cinco años. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación; como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.¹⁷

¹⁵ El Consejo de Administración está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros empleadores y 14 miembros trabajadores.

¹⁶ Los diez estados de mayor importancia industrial son Brasil, China, Francia, Alemania, India, Italia, Japón, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos.

¹⁷ La Oficina Internacional del Trabajo cuenta con unos 1900 funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas en todo el mundo. Además, en virtud del programa de cooperación técnica, unos 600 expertos llevan a cabo misiones en todas las regiones del mundo

| Órganos de la OIT | Funciones | Carácter Internacional |
|---|--|---|
| <i>La Conferencia Internacional del Trabajo</i> | Establecer y adoptar el texto de las normas internacionales del trabajo. Servir de foro, en donde se debaten cuestiones sociales y laborales. Aprobar el presupuesto de la Organización. Elegir al Consejo de Administración de la OIT. | Es un foro de debate, en donde cada uno de los Estados Miembros participa para el establecimiento de las normas internacionales del trabajo. Cada Estado Miembro está representado por cuatro delegados. |
| <i>El Consejo de Administración</i> | Adoptar decisiones acerca de la política de la OIT. Establecer el programa y el presupuesto que es presentado a la Conferencia para su adopción. Elegir al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. | Está integrado por miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores delegados de los estados miembros. Tienen prioridad los delegados de los 10 estados de mayor importancia industrial. |
| <i>La Oficina Internacional del Trabajo</i> | Es responsable de las actividades que prepara con la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General. Es un centro de investigación, documentación y publicación. | Tiene funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas en todo el mundo. Unos 600 expertos llevan a cabo misiones en todas las regiones del mundo. |

Tabla 1: Resumen de los Órganos de la OIT, Funciones y su Carácter Internacional

1.2.2 Organigrama de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo cuenta con siete departamentos, cada uno de los cuales se reporta directamente a la Dirección General de la OIT. Estos son:

- Departamento de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo
- Departamento de Empleo
- Departamento de Protección Social
- Departamento de Diálogo Social
- Departamento de Regiones y cooperación técnica
- Departamento de Servicios de apoyo
- Departamentos que Informarán directamente al Director General

Estos departamentos cuentan con un director ejecutivo y varios departamentos de apoyo como se muestran en el organigrama de la OIT en los anexos de este trabajo.

1.3 DESEMPEÑO DE LA OIT

Luego haber revisado los objetivos y la estructura de la OIT, pasaremos a realizar una descripción de su desempeño. Partiremos para ello, del análisis efectuado por E. Haas en su libro *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Haas, dentro de su análisis teórico establece que la OIT es una organización que desde su creación anidó problemas, los mismos que le han conducido a un aprendizaje presente a partir de un gran período de adaptación.

1.3.1 Modelo de Toma de Decisiones de la OIT

La OIT, como el resto de organizaciones internacionales, fue diseñada por sus fundadores como un mecanismo para resolver problemas con la ayuda y el requerimiento de una acción colaboradora para encontrar soluciones. Además, con el fin de facilitar la adopción y aplicación de los objetivos y sus metas políticas, la OIT proporciona asistencia técnica a los países miembros. Es así como en la actualidad, existen programas de cooperación técnica que incluyen: promoción de empleos, administración y prácticas; administración laboral y relaciones industriales; seguridad social y condiciones de trabajo y seguridad laboral.

En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo es importante como innovadora, en el sentido de que las más importantes innovaciones internacionales en el sector socio-laboral, incluyendo el tema de libertad sindical, han sido el resultado de quienes asumieron el papel de toma de decisiones desde su seno.¹⁸ Pero esta toma de decisiones, está enmarcada dentro de un modelo teórico que contempla tanto las metas políticas como la base de su conocimiento.

¹⁸ Se define como Toma de Decisiones, la selección de un curso de acción entre varias opciones, a través de un proceso racional.

Metas Políticas

| <i>Base del Conocimiento</i> | Específicas-Estáticas | Interconectadas-Expandidas |
|------------------------------|---|--|
| No es Consensual | Modelo de Toma de Decisiones Ecléctico | Modelo de Toma de Decisiones Escéptico |
| Más Consensual | Modelo de Toma de Decisiones Pragmático | Modelo de Toma de Decisiones Analítico (OIT) |

Figura 1: Modelos de toma de decisiones utilizados por las organizaciones internacionales

Regresando nuevamente a la teoría, si utilizamos la matriz dispuesta por Haas para ubicar el modelo de toma de decisiones de las organizaciones internacionales, veremos que la OIT utiliza un modelo de toma de decisiones analítica.

Esta matriz nos facilita la apreciación de como el conocimiento interactúa con los intereses. Las metas políticas están determinadas por las ideologías de quienes tienen el papel de toma de decisiones, es así como las metas pueden ubicarse entre específicas o interconectadas y estáticas o expandidas. Las metas específicas buscan el logro de un solo resultado como por ejemplo un mayor ingreso per cápita, un aire más limpio o bajar los precios de los combustibles. Las metas interconectadas tienen conexiones entre los resultados buscados. Las metas estáticas se caracterizan por mantenerse constantes sobre largos períodos de tiempo. Las metas expandidas, por su parte, son situaciones en las cuales las políticas se ven obligadas a ampliar sus objetivos para incluir nuevas metas que permitan satisfacer las demandas asociadas con las metas originales.

Como hemos visto hasta aquí, la OIT se caracteriza por ser de carácter tripartito y por tomar las decisiones en consenso, por tanto tiene una base del conocimiento más consensual. Con respecto a las metas políticas, estas han demostrado que están

interconectadas para el logro de mayores objetivos. Es por tanto que su modelo se ubica en la celda correspondiente a la de toma de decisiones analítica.

Para comprender como son relacionados los temas de la agenda en las negociaciones multilaterales de las organizaciones internacionales como la OIT, primero debemos entender el proceso de negociación en el cual operan todos estos modelos de toma de decisiones. Esto requiere que se de una mirada a cómo los expertos persuaden a los demás, cómo es la negociación y cómo los expertos interactúan con los políticos. En este contexto, existen tres tipos de persuasión que pueden ser utilizados en la OIT. El primer tipo definido como la relación táctica, que consiste en la introducción de temas en la agenda, los mismos que no son substanciales o que están conectados inherentemente, esta táctica es comúnmente utilizada por los partidos más débiles de una negociación. El segundo, es conocido como la relación sustantiva, la misma que parte de un conocimiento consensual aplicado a un acuerdo amplio de una meta social, este estilo es típico en los políticos que profesan las metas interconectadas y en expansión, más común en la OIT. El tercer estilo constituido por las relaciones fragmentadas, en la que cada coalición se respalda conjuntamente en las otras partes.

1.3.2 Cambio Organizacional de la OIT

Como lo establece Hass en su análisis, existen tres modelos de cambio para las organizaciones internacionales. Los dos primeros corresponden a la *adaptación*, la misma que puede ser una adaptación por un incremento del crecimiento, o también una adaptación turbulenta y sin crecimiento. El tercer modelo corresponde al *aprendizaje*, el mismo que está caracterizado por una interdependencia dirigida.

Para las organizaciones internacionales, el aprendizaje es el establecimiento de mecanismos compartidos entre los participantes, que pueden ser antagonistas activos,

pero que son obligados por su interdependencia a negociar mejores soluciones a las por ellos creadas con anterioridad. En este sentido, la interdependencia dirigida es el modelo con la capacidad de inspirar una redefinición del mandato de la organización permitiendo un mejor manejo de las crisis sin la necesidad de la creación de nuevos órganos. La adaptación, en cambio, es la respuesta a la insatisfacción con el ambiente lo cual involucra cambio en el crecimiento de la organización creándose nuevos órganos y nuevas rutinas.

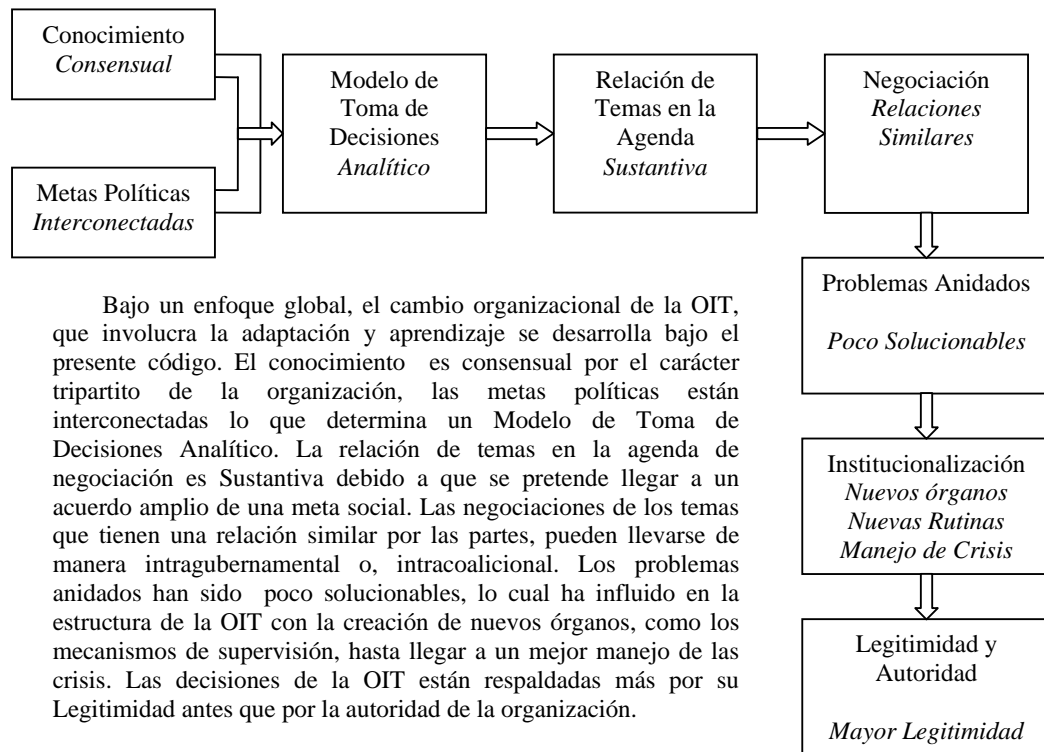


Figura2: Adaptación y Aprendizaje Organizacional de la OIT.

Es así como, en sus primeros treinta años de vida institucional, de 1920 a 1950, en la OIT se aplicó un modelo de adaptación, caracterizado por un incremento de su crecimiento organizacional. Las dos décadas siguientes de 1950 a 1970 se

caracterizaron por ser de una adaptación turbulenta y sin crecimiento. Desde el año de 1970 al presente, existe una marcada tendencia al aprendizaje caracterizada por una interdependencia dirigida y una revisión de la misión de su mandato.

Por lo tanto, esta organización ha experimentado un largo período de adaptación hasta llegar a un nivel de aprendizaje, que sin embargo no le ha permitido lograr un nivel de interdependencia dirigida satisfactorio. La OIT, como se explica a continuación, desde su fundación ha experimentado dos programas radicales de redefinición.¹⁹

El primer programa de redefinición de la OIT, ocurrió en 1930 durante el período de adaptación, cuando los líderes de la organización buscaron una redefinición en pos de fortalecer el modelo económico contra cíclico keynesiano a nivel mundial. Es así como, durante los primeros cuarenta años de vida de la OIT, ésta se dedicó al desarrollo de las normas laborales internacionales y garantizar su aplicación.

El segundo programa de redefinición de la OIT, fue realizado en los setentas, en el período de aprendizaje con una interdependencia dirigida y una revisión de la misión de su mandato. Esto se realizó bajo la forma del Programa Mundial de Empleo, con el objetivo de reconocer las necesidades humanas básicas. Según Haas, ésta redefinición dejaría intactos los esfuerzos anteriores por proveer asistencia técnica, el mejoramiento de las relaciones industriales, la redacción de convenios laborales y ampliar los derechos humanos de los trabajadores.²⁰ Esto buscó sobreponer en los antiguos problemas, un esquema que permitiera incrementar el empleo en los países en desarrollo para así aliviar el trauma provocado por la migración urbana y la inestabilidad laboral de los nuevos miembros de la fuerza laboral. Todo esto, se consiguió por medio de una

¹⁹ Ernst B. Haas. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press. 1990, Pág. 156.

²⁰ Ernst B. Haas. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press. 1990, Pág. 154.

adecuada planeación esquemática del empleo la cual a su vez implicó una mayor planeación industrial y urbana a nivel nacional. El programa fue justificado y legitimado por los principios que la ayuda económica internacional podía ofrecer a los más pobres de los pobres, además de proteger a los países en desarrollo del poder de las firmas multinacionales. Sin embargo, el programa no pudo despegar debido a la falta de entusiasmo por parte de los países del tercer mundo donde no se produjo su institucionalización y donde existió además falta de consenso.²¹

| Año | Hito |
|------------|---|
| 1919 | Nacimiento de la OIT. La Conferencia Internacional del Trabajo adopta seis Convenios. |
| 1925 | Adopción de diversos Convenios y Recomendaciones sobre seguridad social. |
| 1927 | Primera sesión del Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenios. |
| 1944 | La Declaración de Filadelfia reafirma los objetivos fundamentales de la Organización |
| 1946 | La OIT se convierte en el primer organismo especializado en asociarse con las Naciones Unidas. |
| 1948 | Elección de David Morse como director General de la OIT y adopción del Convenio número 87 sobre libertad sindical. |
| 1951 | Convenio número 100 relativo a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. |
| 1960 | La OIT crea el Instituto Internacional de Estudios Laborales. |
| 1969 | La OIT recibe el Premio Nóbel de la Paz. |
| 1991 | La OIT adopta una nueva estrategia en la lucha contra el trabajo infantil. |
| 1992 | La Conferencia Internacional del Trabajo aprueba la nueva política de asociación activa. |
| 1998 | La Conferencia adopta la Declaración de la OIT relativa a los derechos fundamentales en el trabajo: libertad sindical, abolición del trabajo infantil, eliminación del trabajo forzoso y de la discriminación. |
| 1999 | Juan Somavia, de Chile, se convierte en el primer Director General de la OIT procedente del hemisferio Sur. La conferencia adopta un nuevo Convenio relativo a la prohibición e inmediata eliminación de las peores formas de trabajo infantil. |

Tabla 2: Resumen de los hitos más importantes de la OIT

²¹ El programa competo reflejó el hecho que la vieja dominación de la coalición de los países occidentales no seguiría mandando y que la colación de los países del tercer mundo tenía diferentes prioridades que difería muy apreciablemente de la antigua coalición.

1.4 MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LA OIT

Como parte de las innovaciones realizadas en el período de adaptación de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo estableció en 1926, un sistema para supervisar la aplicación de las normas internacionales. De este modo, se creó el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

En la OIT, todas las decisiones son tomadas de forma consensuada y tienen un mecanismo de supervisión de manera que las innovaciones puedan ser trasladadas correctamente a cada uno de los estados miembros. A pesar de que la OIT no posee un mecanismo coercitivo que pueda obligar a los países a cumplir con sus obligaciones, esta tiene la responsabilidad de supervisar la correcta aplicación de las normas internacionales del trabajo. Al mismo tiempo, cada país miembro está obligado a adoptar las medidas necesarias para que cada convenio ratificado sea aplicado en la legislación y en la práctica, para esto periódicamente deben presentar informes conocidos como memorias. El órgano encargado de revisar estos informes, es el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, este comité presenta un informe anual a la Conferencia Internacional del Trabajo el cual es estudiado por un comité tripartito compuesto por miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores.²² El Consejo de Administración, también puede nombrar un comité tripartito para estudiar las reclamaciones contra un estado miembro por supuestos incumplimientos de algún convenio ratificado. Finalmente, el Consejo de Administración puede establecer una Comisión de Encuesta para estudiar los casos de quejas de un país contra otro Estado Miembro, por no haber asegurado de una manera satisfactoria la puesta en marcha de algún convenio ratificado por ambos. Esta comisión debe formular recomendaciones sobre las medidas que deben ser adoptadas y si los

²² El mandato del Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha sido ampliado desde su creación para incluir memorias sobre Convenios y Recomendaciones no ratificados.

gobiernos no aceptan estas recomendaciones, pueden someterse a un Tribunal Internacional de Justicia.

1.4.1 Procedimientos Especiales Referentes a la Libertad Sindical

Dentro de los Mecanismos de Supervisión de la OIT, existen mecanismos y procedimientos especiales que están emparentados con el incumplimiento de las normas fundamentales de la organización. Para la protección de la Libertad Sindical existe un instrumento que está compuesto de dos órganos: el primero es la Comisión de Investigación y Conciliación de Libertad Sindical y el segundo es el Comité de Libertad Sindical.

La Comisión de Investigación y de Conciliación de Libertad Sindical

La comisión de Investigación y de Conciliación de Libertad Sindical,²³ fue creada en 1950, durante el período de adaptación turbulenta. Esta se encarga de examinar las quejas relativas a las presuntas violaciones de los derechos sindicales en aquellos estados en los cuales el Consejo de Administración considera que sea necesario hacerlo. Básicamente esta comisión es un órgano de investigación, pero además está facultada para examinar las posibilidades de solucionar por una vía de acuerdo las dificultades con el gobierno interesado. Esta comisión está integrada por grupos de tres miembros, los cuales son nombrados por el Consejo de Administración y puede examinar los casos de los estados que haya ratificado el convenio en cuestión o no. En el caso de que un estado no haya ratificado el convenio, se requiere que éste de su consentimiento para que la comisión entre en acción.

²³ Esta comisión se estableció de común acuerdo entre la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ECOSOC.

El Comité de Libertad Sindical

El Comité de Expertos de Libertad Sindical es un organismo especializado de la OIT que se encarga de revisar las quejas sobre violación de libertad sindical.²⁴ Se trata de un mecanismo especial de supervisión establecido desde 1951, también en el período de adaptación turbulenta. Su función es la de revisar las reclamaciones presentadas por los gobiernos y las organizaciones de empleadores o trabajadores contra un Estado Miembro a pesar de que este no haya ratificado los convenios referentes a libertad sindical.²⁵ El Comité de Libertad Sindical, consiste en un comité tripartito nombrado por el Consejo de Administración de entre sus propios miembros, este comité trata directamente los casos referidos con los aspectos de la libertad sindical. El Comité debe realizar un examen a fondo del caso luego del cual tiene que presentar sus conclusiones ante el Consejo de Administración.

Vínculos entre el Comité y la Comisión de Libertad Sindical

Ambos mecanismos de supervisión se crearon en el período de adaptación, en el cual existió un incremento del crecimiento organizacional en la OIT. Estos mecanismos se crearon en respuesta al problema de poder trasladar las innovaciones a cada uno de los estados. Este además fue un problema anidado desde la creación de la OIT, ya que esta organización respalda la obligatoriedad del cumplimiento de las decisiones consensuadas en su legitimidad institucional antes que en el poder que representa la misma. Es decir, que no posee un mecanismo que obligue a los estados cumplir con los convenios internacionales, simplemente se limita a dar sus observaciones y recomendaciones.

²⁴ El Comité está compuesto por nueve miembros titulares y nueve suplentes. Este comité se reúne en Ginebra tres veces por año.

²⁵ Al convertirse en miembro de la OIT, un Estado debe cumplir con el principio de Libertad Sindical establecido en la constitución de la propia Organización.

Al mismo tiempo, vale recalcar que tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión, son distintos en lo referente a su composición y a las funciones que desempeñan. Sin embargo los dos tienen los mismos principios de carácter universal y por tanto mantienen vínculos al momento de analizar una queja concerniente a alguno de los países miembros. Así, cuando se realiza un examen regular de las memorias entregadas por el respectivo gobierno sobre la aplicación de los convenios, es decir, el análisis de la práctica y la legislación de un país, la Comisión puede o tener en cuenta las recomendaciones adoptadas por el Comité de Libertad Sindical y que además hayan sido aprobadas por el Consejo de Administración.²⁶

1.5 EL ROL DE LA OIT EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el vasto océano de las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales como la OIT son componentes importantes de los regímenes mundiales. Básicamente la OIT es una organización pública dominada por grupos políticos, que es la encargada de proporcionar las directrices generales y globales sobre los temas específicos socio-laborales, en la práctica estas directrices vienen dadas por el consenso de los países miembros. Luego de ocho décadas de existencia, la adaptación y la renovación han sido esenciales para alcanzar el éxito en su mandato, habiendo sobrevivido el período de la Gran Depresión, tuvo un masivo crecimiento de afiliaciones durante las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Durante la Guerra Fría mantuvo su universalidad y con el advenimiento de la globalización una vez más se ha visto obligada a repensar sus métodos de trabajo. La OIT ha sufrido cambios de orientación en su política de acuerdo a quien ha estado frente de la organización, de este modo en la actualidad se ha dedicado a grandes propuestas relacionadas con

²⁶ Tal como se establece en el artículo 22 de la Constitución de la OIT.

problemas de la humanidad como el tema de las comunidades indígenas. En cuanto a normas, desde sus inicios la OIT ha cubierto casi todas las actividades laborales en el mundo, en los últimos años en cambio, se ha dedicado a cubrir grandes propuestas en torno a temas fundamentales de la humanidad como la protección indígena, la protección de la mujer y la erradicación del trabajo infantil.

En el marco de las Relaciones Internacionales, la OIT ha estado actuando como un importante medio para promover la interacción tripartita de los Estados Miembros estimulando el dialogo social. Desde el año de 1997 la OIT ha llevado a cabo actividades regionales, apoyada en una política de asociación activa se ha ido acercando mucho más a sus miembros a una escala nacional. Para esto, la OIT ha utilizado como instrumento base la constitución de dieciséis equipos consultivos multidisciplinarios que operan en cinco regiones.²⁷

En África, muchos países han solicitado la ayuda de la OIT para combatir el trabajo infantil, a pesar de que el proceso de democratización en los países africanos continúa, la OIT proporciona asistencia técnica para fortalecer el débil dialogo social. Con respecto a los Países Asiáticos, la respuesta de la OIT frente a la crisis asiática se ha centrado en la recomendación de políticas económicas generadoras de empleo, fomentar el tripartidismo y proporcionar una mayor protección social. En América Latina, ante los cambios debidos a los procesos de integración que involucran a Latinoamérica como el NAFTA, MERCOSUR, CAN, CARICOM y ALCA, la OIT interviene para asegurar que estas reformas incorporen cambios políticos que promuevan los derechos laborales básicos, de este modo coopera con los países miembros mediante programas concebidos para aumentar la calidad del empleo, además anima a los Estados Miembros a desarrollar marcos legales e institucionales que faciliten la inclusión de trabajadores

²⁷ Los equipos consultivos conforman una red que opera en cinco regiones: África, Asia, las Américas, los Países Árabes y Europa y Asia Central.

informales en la economía moderna. En los Países Árabes, desde la reapertura de la oficina Regional de la OIT en Beirut en 1995, la cooperación técnica de la OIT ha aumentado, se dedican esfuerzos especiales para proporcionar asistencia técnica a la Autoridad Palestina en el establecimiento de instituciones del mercado de trabajo. En Europa Central ante las intenciones de los países de ser miembros de la Unión Europea UE, la OIT intenta que las leyes y prácticas nacionales estén en conformidad con los principios y normas internacionales para ajustarlas a los requisitos de la política social de la UE.

1.5.1 Las Relaciones de la OIT con el Ecuador

Luego de la formación de la Liga de las Naciones con la creación de las Naciones Unidas ONU se crearon oficinas especializadas e independientes, desde entonces el Ecuador ya mantenía relaciones formales con la OIT. Formalmente el Ecuador es parte de la Organización Internacional del Trabajo desde el año de 1934. Esta relación se consolidó desde sus inicios siendo el Ecuador uno de los primeros países en adoptar el convenio número 2 de la OIT relativo al desempleo el 28 de noviembre de 1919, el mismo que fuera aprobado por el Congreso Nacional el 15 de agosto de 1961. Desde entonces las relaciones entre el Ecuador y la OIT se han fortalecido en torno a dos aspectos de importancia como son la supervisión de la correcta aplicación de los convenios internacionales en la legislación nacional y la orientación del Ministerio de Trabajo para que asuma su papel de formulador de políticas socio-laborales en el Ecuador. Muestra de esto han sido la visita técnica de una comisión de expertos de la OIT en 1997 y la actual propuesta de modernización para el Ministerio de Trabajo realizada por la representante regional de la OIT en Lima.

CAPITULO II

INNOVACIONES INSTITUCIONALES

En este capítulo, se realiza una descripción de la influencia que ha tenido la Organización Internacional del Trabajo en las innovaciones institucionales del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador. Como ya hemos visto, la categorización teórica del modelo de toma de decisiones de la OIT establece que ésta posee un modelo con tendencia analítica, a continuación se describe como estas decisiones consensuales son transmitidas a las instituciones nacionales para su implementación.

2.1 ANTECEDENTES

Cronológicamente, los inicios del Ministerio de Trabajo del Ecuador, se remontan hacia el año de 1925 cuando se creó el Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Más adelante en el año de 1938, con la adopción del Código de Trabajo, la Ley de Régimen Administrativo le otorgó la competencia al Ministerio de Trabajo para intervenir en la reglamentación, inspección, organización y protección del trabajo. En 1973 este Ministerio se convirtió en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Finalmente el actual Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador fue creado el 7 de Agosto de 1979 a partir de una reestructuración del anterior Ministerio de Bienestar

Social,²⁸ impulsado principalmente por la necesidad de contar con un órgano especializado que represente al estado en el ámbito laboral y por tanto es el responsable de formular, dirigir y ejecutar la política laboral del gobierno.

| Año | Hito |
|------------|--|
| 1906 | Promulgación del Código de Policía, que reconoce a esa autoridad como competencia para conocer la celebración de de contratos de trabajo, desahucios y conflictos laborales. |
| 1925 | Creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo R.O. 3. |
| 1938 | Promulgación del Código del Trabajo R.O. 78 al 81. |
| 1966 | Se Crea el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional SECAP R.O. 141. |
| 1970 | Se adscribe al SECAP al Ministerio de Trabajo R.O. 43. |
| 1973 | Se modifica la denominación de Ministerio de Previsión Social y Trabajo por la de Trabajo y bienestar Social. R.O. 446. |
| 1974 | Se crea el Consejo Nacional Laboral R.O. 670 y el Consejo Nacional de Salario R.O. 522. |
| 1980 | Se modifica el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. R.O. 208. |
| 1984 | Se Creas el consejo Nacional del Empleo por decreto Ejecutivo N° 2444. R.O. 692. |
| 1985 | En el Ministerio de Trabajo se crean la Subsecretaría de Recursos Humanos R.O. 301 y el Instituto Nacional de Empleo R.O.301. |

Tabla 3: Resumen de los hitos más importantes del Ecuador en el sector Socio-Laboral

2.1.1 Objetivos del Ministerio de Trabajo

Tradicionalmente, el Ministerio de Trabajo del Ecuador, ha cumplido una función orientada a la administración de justicia laboral más no a la generación de políticas laborales, a pesar de que así se encuentra establecido por ley. En la legislación actual, el Ministerio de Trabajo tiene planteado el cumplimiento de los siguientes objetivos:²⁹

- Mantener la paz social, mediante el logro de armónicas y justas relaciones de trabajo entre empleadores y trabajadores, para el desarrollo de actividades productivas.
- Precautelar y proteger la integridad física y salud mental de los trabajadores en el desempeño de sus labores, para mejorar el ambiente y las condiciones de vida y de trabajo de la población.

²⁸ Mediante Decreto supremo N° 3815 del 7 de agosto de 1979, publicado en el Registro Oficial N° 208 del 12 de junio de 1980.

²⁹ Artículo 2 del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Reformado y Codificado.

- Impulsar y auspiciar las organizaciones laborales conforme lo dispone la Ley.
- Contribuir efectivamente a la consecución de los objetivos de la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos
- Colaborar en la elaboración y ejecución de la Agenda para el Desarrollo en las áreas de competencia del Ministerio, así como para el logro de los fines que persigue la integración regional en materia socio-laboral.

2.1.2 Carácter Internacional del Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo de Ecuador, mantiene tres compromisos globales socio-laborales de importancia con el orden internacional. El primer compromiso internacional, y el más evidente, es el establecido con la Organización Internacional del Trabajo, oficialmente la OIT reconoce únicamente al Ministerio de Trabajo como el único enlace entre esta organización y el gobierno del Ecuador, como se ha explicado anteriormente Ecuador mantiene estrechos vínculos con la OIT desde los inicios de esta organización. El segundo compromiso, es el adquirido con la Organización de Estados Americanos OEA, como se estableció en la Agenda Laboral de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, este compromiso se caracteriza por ser de carácter político y hemisférico, en el cual se pone de manifiesto el interés por que en la administración laboral se tome en cuenta la optimización de los servicios laborales y estadísticos. El tercer compromiso es el adquirido con la Comunidad Andina CAN, basada en la Agenda Social Andina, la CAN es el único organismo que tiene el poder coercitivo de fuerza para obligarle al Ecuador a cumplir con los compromisos por medio del Tribunal Andino de Justicia.³⁰

³⁰ La Carta Social Andina nació en 1994, fruto de la preocupación del Parlamento Andino por los desfavorables efectos sociales de la política aperturista, el preocupante aumento de los niveles de pobreza, miseria e inestabilidad social en la Subregión.

En el ámbito institucional, el Ministerio de Trabajo del Ecuador cuenta con un Departamento de Asuntos Internacionales y de Integración. A pesar de que todos los departamentos del Ministerio son elementos de apoyo en temas internacionales, en la práctica este departamento maneja directamente los temas internacionales y contempla el asesoramiento a nivel ejecutivo del Ministerio en todos los asuntos laborales de carácter internacional y de integración regional y actúa como un vínculo entre el Ministerio y los organismos internacionales y regionales de integración en cuestiones de interés común. Con respecto a la Organización Internacional del Trabajo, este departamento está encargado de centralizar y coordinar todos los temas que conciernen a las relaciones del Ecuador con esta organización, por lo tanto colabora en la preparación de documentos que deben presentarse en las conferencias internacionales de la OIT y en general en reuniones de diversa índole. Además este departamento debe elaborar informes y propuestas específicas sobre los instrumentos adoptados por la OIT para que sean puestos a consideración de las autoridades competentes, para su ratificación.³¹ Este departamento es el encargado de estudiar y emitir sus criterios respecto de los convenios y recomendaciones por parte de los organismos internacionales como la OIT.

2.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DEL TRABAJO

El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador, tiene una estructura jerárquica vertical conformada por un gran número de dependencias que se encuentran aisladas entre sí, de esta manera se cuentan más de cuarenta departamentos distribuidos alrededor de sus cuatro subsecretarías. Su actual modelo de organización no evita que se

³¹ Artículo 21 del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Reformado y Codificado.

produzcan duplicidades en las funciones de varias dependencias, dándose una no muy eficiente administración del uso de los recursos humanos e institucionales.

2.2.1 Organigrama del Ministerio de Trabajo

Orgánicamente el Ministerio de Trabajo del Ecuador, está constituido por niveles administrativos, los mismos que están divididos en dos grupos. El primer grupo compuesto por un Nivel Ejecutivo y un Nivel Asesor. Y el segundo grupo constituido por las distintas dependencias de los niveles auxiliares y operativos.

El Nivel Ejecutivo esta constituido por el Despacho del Ministro, y cuatro subsecretarias: Trabajo, Recursos Humanos, Administrativa, y Trabajo y Recursos Humanos del Litoral.

El Nivel Asesor está constituido por los siguientes departamentos y direcciones:

- Los Órganos Consultivos, conformados por el Consejo Nacional de Salarios CONADES y El Consejo Nacional de Empleo.
- Auditoria Interna
- Dirección de Planificación
- Dirección de Asesoría Jurídica
- Departamento de Asuntos Internacionales e Integración
- Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional conformada por los departamentos de Defensa Civil, Movilización Nacional y de Seguridad Nacional
- Departamento de Comunicación Social
- Departamento de Asesoría Jurídica de la Subsecretaría de Trabajo y Recursos Humanos del Litoral

Como ya se explicó, el Ministerio de Trabajo tiene una estructura jerárquica vertical a lo largo de los distintos departamentos que conforman las cuatro subsecretarías.

La Subsecretaría Administrativa, tiene a su cargo dos direcciones; la Dirección Administrativa y la Dirección Financiera que tienen a su cargo cuatro y tres departamentos respectivamente. Adicionalmente existe un Departamento de Informática que reporta directamente a la Subsecretaría Administrativa.

La Subsecretaría de Trabajo, está conformada por la Dirección General del Trabajo y la Dirección de Mediación Laboral, en conjunto tiene un total de siete departamentos a los que se suma además una Secretaría General del Trabajo. Dentro de esta secretaría se anida la Subdirección de Trabajo del Austro, la cual cuenta con su Secretaría Regional del Trabajo y dos departamentos más. Adicionalmente existen dos delegaciones e inspectorías provinciales de trabajo, empleo y recursos humanos.

La Subsecretaría de Recursos Humanos, tiene cuatro departamentos, y al igual que la Dirección General del trabajo tienen una subdirección de empleo y recursos humanos del austro.

La Subsecretaría de Trabajo y Recursos Humanos del Litoral, cuenta con un departamento administrativo y un departamento financiero como si se tratara de otro ministerio aparte.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 3 del 23 de enero del 2000, se reestablecieron tres direcciones en la estructura del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos. La Dirección General del Trabajo, la Dirección de Mediación Laboral y la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos.³² De este modo, la Dirección General del Trabajo cuenta con varias dependencias: Inspección, Estadística,

³² R.O 3 del 26 de Enero del 2000.

Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo, Departamento de Salarios, Servicio Social Laboral y Organizaciones Laborales.

La Inspección del Trabajo, es una dependencia administrativa jerárquicamente subordinada a la Dirección o a las Subdirecciones del Trabajo. Los inspectores del trabajo ejercen jurisdicción provincial, pero puede haber dos o más inspectores en cada provincia.

El Departamento de Seguridad e Higiene, tiene la función fundamental de vigilar fábricas y más locales de trabajo para exigir el cumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos y medidas de seguridad e higiene, así como formular instrucciones y recomendaciones relativas a estas materias.

El Departamento de Salarios, esta directamente encargado de planificar y orientar la política a seguirse en orden a sueldos y salarios mínimos.

La Dirección de Empleo y Recursos Humanos, tiene como función fundamental el orientar la utilización adecuada de la fuerza laboral del país, está subordinada a la Subsecretaría de Recursos Humanos.

La Dirección de Mediación Laboral, debe intervenir obligatoriamente en forma previa a cualquier conflicto colectivo y en general realizar acciones encaminadas a lograr un mejor entendimiento entre empleadores y trabajadores.

2.2.2 Presupuesto del Ministerio de Trabajo

Una manera de apreciar el grado de importancia que el Gobierno tiene para con este sector, incluso considerando todo el frente social, es observar la ayuda económica que recibe por medio de la asignación realizada en el presupuesto general del Estado. Para el gobierno del Ecuador la asignación presupuestaria para este sector no tiene un nivel de importancia de igual significancia como los demás sectores del Estado. Según la

proforma presupuestaria codificada para el año 2001, este Ministerio recibió el 0.10% del presupuesto general del estado. El Frente Social por su parte recibió el 23.15% del total del presupuesto, de este monto el Ministerio recibiría tan solo el 0.44%.³³

| SECTOR | MONTO (en miles de dólares) | ASIGNACIÓN |
|------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| Educación | 515.013.8 | 47.20 % |
| Bienestar Social | 199.003.6 | 18.24 % |
| Trabajo | 4.752.0 | 0.44 % |
| Salud | 171.015.4 | 15.67 % |
| Desarrollo Urbano y Vivienda | 59.391.5 | 5.44 % |
| Bono Solidario | 141.878.0 | 13.00 % |
| TOTAL FRENTE SOCIAL | 1.091.054.3 | 100.00 % |

Tabla 4: Resumen de la Proforma del Gobierno Central correspondiente al Frente Social del año 2001.

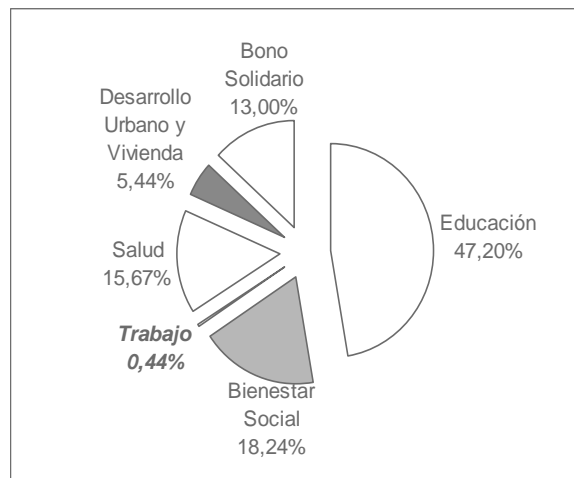


Figura 3: Distribución porcentual de la proforma destinada al Frente Social del año 2001

En el año 2001, la proforma de este sector ascendió a 4.7 millones de dólares, cuyas fuentes de financiamiento provinieron de Recursos Fiscales y Recursos de Autogestión. Los gastos de personal llegaron a 2.9 millones de dólares.

En Bienes y Servicios de Consumo, la proforma asignó 1.7 millones de dólares, este grupo de gasto se debe al costo de los bienes de consumo y servicios básicos (luz, agua, teléfono, suministros, etc.) cuyo financiamiento, en su mayor proporción

³³ En el año de 2001, el Presupuesto General del Estado alcanzó la suma de 4.9 mil millones de dólares.

proviene de los recursos de autogestión del SECAP, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo. En los Activos de Larga Duración, en la proforma se asignó 22.200 dólares, valor que es su mayor proporción se destinó a la adquisición de mobiliarios, maquinarias y equipos.³⁴

2.3 INNOVACIONES VINCULADAS CON LA OIT

La evidencia de existencia de una influencia de las organizaciones internacionales sobre las estructuras de los países fue tratada en el trabajo de César Montúfar, según el cual, se involucran procesos que sugieren el establecimiento de centros de autoridad internacional, como la OIT, que operarían a partir de concepciones consensuadas acerca de la naturaleza del orden internacional, que a su vez sirven como justificación para exigir a los gobiernos un cierto patrón de reforma y aplicación de paquetes específicos de políticas correspondientes.³⁵

En este contexto, en mayo de 1997 en la ciudad de Costa Rica, se celebró la Reunión Tripartita Sobre la Reforma de la Administración del Trabajo y los Nuevos Roles de los Ministerios de Trabajo, aquí los delegados de los empleadores, trabajadores y gobiernos designados por el Consejo de Administración de la OIT establecieron un conjunto de conclusiones y recomendaciones que enmarcan a los Ministerios de Trabajo en el nuevo marco económico y social. De acuerdo con esta reunión, los Ministerios de Trabajo deberían integrarse más estrechamente con el conjunto de la acción gubernamental, por lo tanto debería existir un “*reposicionamiento*

³⁴ Proforma General del Estado del año 2001. Fuente Congreso Nacional del Ecuador.

³⁵ César Montúfar. Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo. Centro Andino de Estudios Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. 2001. Pág. 195.

político” de los Ministerios vinculándose con las políticas macroeconómicas y sectoriales que influyen en los mercados del trabajo.³⁶

Con respecto a la influencia que ha tenido la Organización Internacional del Trabajo sobre el Ministerio de Trabajo, básicamente lo que ha pretendido la OIT, más que cambiar las funciones del Ministerio, ha sido viabilizarlas y hacerlas más eficientes. Para esto la OIT cuenta con el respaldo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe ubicada en Lima, que es responsable de todas las actividades que se desarrollan en la región, garantizando que estas se lleven a cabo de conformidad con la política de la OIT y de forma eficiente.³⁷ Esta oficina lleva a cabo la supervisión de los proyectos encaminados a la modernización de los Ministerios de trabajo de la región, uno de los cuales recibió su aprobación por parte del Ministerio de Trabajo de Colombia en 1999.³⁸

2.3.1 Innovaciones Estructurales

Para Latinoamérica, la década de los noventa marcó el inicio de una readecuación estructural del sector socio-laboral en respuesta de las transformaciones económicas, políticas y sociales resultado de la globalización, liberalización de los mercados y democratización de los regímenes políticos.

Emparentadas con las innovaciones normativas, desde 1990 en toda la región se han dado importantes redefiniciones en la estructura y funciones de los Ministerios de

³⁶ Conclusiones y Recomendaciones de la Reunión Tripartita sobre la Reforma de la administración del Trabajo y los nuevos Roles de los Ministerio de Trabajo.

³⁷ A fines de 1954 se decidió establecer un Centro de Acción en Lima. El 22 de Junio de 1960 se firma oficialmente en Ginebra un Acuerdo entre el Gobierno del Perú y la Oficina Internacional del Trabajo, reconociendo al Centro de Acción como Organismo Internacional y determinando los privilegios e inmunidades correspondientes. Posteriormente, el Centro de Acción de Lima es elevado a la categoría de Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

³⁸ En febrero de 1999, la OIT recibió una solicitud para elaborar una propuesta de reorganización sustantiva y modernización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia. La propuesta contenía un nuevo organigrama con la descripción de las nuevas funciones de cada una de las unidades del mismo. En junio de 1999, la propuesta fue aprobada por el Ministro de Trabajo, y girada a la Presidencia de la República, para su análisis en la Comisión de Reforma del Estado. Una vez que sea aprobada por ella, será incluida en la ley de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente, para convertirse en Ley de la República.

Trabajo ya sea por nuevas leyes orgánicas o nuevos reglamentos internos. Además se han creado Comisiones y Consejos Tripartitos para tratar diferentes temas sociales. En Chile se creó el Consejo Consultivo de Capacitación y Formación Profesional en 1991, en Venezuela se creó el Consejo Intersectorial Nacional de Trabajo en 1993 y en Colombia se creó la Comisión Nacional del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios en 1994.

| País | Año | Legislación |
|-----------|------|------------------------------------|
| Brasil | 1992 | <i>Ley 8422 y 8420</i> |
| Colombia | 1992 | <i>Decreto 2145</i> |
| Cuba | 1990 | <i>Decreto 121</i> |
| Panamá | 1991 | <i>Decretos 1 y 2</i> |
| Panamá | 1994 | <i>Decreto 17</i> |
| Perú | 1990 | <i>Decreto Legislativo 568</i> |
| Perú | 1992 | <i>Decreto Ley</i> |
| Uruguay | 1996 | <i>Ley de Presupuesto Nacional</i> |
| Venezuela | 1991 | <i>Decreto de 1991</i> |

Tabla 5: Innovaciones Estructurales de la década de los noventa en Latinoamérica.

Por influencia directa de la OIT, la estructura organizacional del Ministerio de Trabajo del Ecuador se ha visto modificada en varias dependencias. Del total de cuarenta departamentos de los que está compuesto el Ministerio, describiremos a aquellos que deben su creación a los convenios internacionales firmados con la OIT.

El departamento de *Asuntos Internacionales y de Integración*, fue creado con el actual Ministerio de Trabajo, su constitución se establece por Reglamento Interno del Ministerio. La creación de este departamento está vinculada con la OIT por la Consulta Tripartita número 144 de la OIT. Las funciones de este departamento están establecidas tanto por la legislación nacional como por los convenios internacionales de la OIT. Este departamento cuenta con cinco empleados y aquí se redactan las Memorias para la OIT, así como sumisiones y solicitudes directas para esta organización.

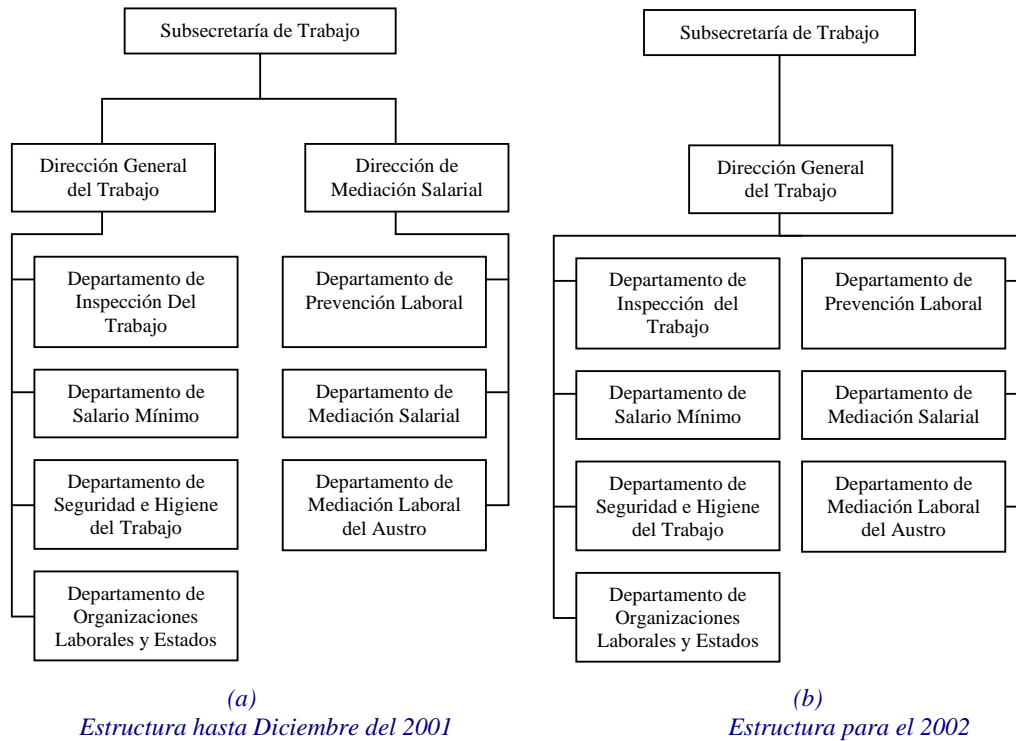
El Departamento de Inspección del Trabajo, fue creado por ley como consta en el Código de Trabajo. Su creación está vinculada con el Convenio número 81 de la OIT relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio adoptado en la Trigésima Reunión de 1947 y firmado con el Ecuador en 1975.³⁹ Este departamento reporta directamente a la Dirección del Trabajo y cuenta con 16 empleados, es el encargado de realizar las Memorias para la OIT referentes a este convenio.

El Departamento de Salario Mínimo, fue creado en el Ministerio bajo el ámbito de la Ley, tal y como se expresa en el código del trabajo. Este departamento está vinculado con el convenio 26 de la OIT, referente al Establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos. Tiene como función revisar anualmente las remuneraciones salariales con los trabajadores y empleadores, reporta al Ministro por medio de la Subsecretaría del Trabajo y cuenta con once empleados.

La Dirección de Mediación Laboral, creada según mandato legal del Código del Trabajo, es un procedimiento obligatorio para evitar o mediar los conflictos laborales. Su creación está vinculada con los convenios número 87 y 98 de la OIT. Tiene las funciones de mediación obligatoria en los conflictos laborales así como la mediación en procesos de negociación de contratos colectivos. Cuenta con seis empleados. Tiene a su cargo tres departamentos: prevención laboral, mediación laboral y mediación laboral del Austro. Para el año 2002 se ejecutarán cambios en la estructura de esta dirección. Debido a la disminución de asociaciones sindicales, ya no existiría motivos para que se siga manteniendo una Dirección Nacional por el exceso de gastos administrativos, por esta razón, la dirección pasaría a constituirse en un departamento de la Dirección Nacional del Trabajo, es decir el Departamento de Prevención Laboral. Hasta el momento esta dirección tenía extensiones en cada una de las ciudades, con este cambio

³⁹ Decreto N° 448 del 30 de mayo de 1975.

anunciado, los inspectores de trabajo asumirán estas funciones en cada una de las mismas.



(a) Estructura hasta Diciembre del 2001

(b) Estructura para el 2002

Figura 4: Innovaciones estructurales del Ministerio, relacionadas con Convenios Internacionales de la OIT

El Departamento de Prevención Laboral, creado según mandato legal del Código del Trabajo, se encarga de prevenir la conflictividad laboral. Su creación tiene vinculación indirecta con el convenio número 98 de la OIT, sin embargo no es un mandato directo. Sus principales funciones son las de prevenir conflictos laborales, hacer reportes para las sanciones respectivas, mantener un dialogo tripartito y cooperar con la mediación laboral. Este departamento cuenta con tres empelados y es el encargado de realizar las memorias correspondientes que son presentadas a la OIT por medio del Departamento de Relaciones Internacionales. Por causas similares, es decir una reducción de la capacidad sindical, el Departamento de Prevención Laboral desaparecerá de la estructura del Ministerio, y sus funciones serán asumidas por la nueva Oficina de Mediación Laboral. Este cambio se debe a que la falta de usuarios de

este servicio, no ha justificado la existencia por más tiempo de un aparato burocrático tan grande que puede ser reemplazado por el trabajo de no más de tres personas. Vale recalcar que para la OIT, la prevención de conflictos es más una sugerencia que una obligatoriedad, por lo tanto tampoco es una obligación la creación de una oficina encargada de esta función.

De este modo, a pesar de las redefiniciones en las funciones, los convenios internacionales de libertad sindical, permanecen en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo del Ecuador.

2.3.2 Innovaciones Políticas

Definimos como innovaciones políticas, a aquellas que tienen que ver con las declaraciones o interpretaciones generales de la OIT, que guían el pensamiento durante la toma de decisiones a nivel nacional. En los cinco años de este análisis y como resultado del apareamiento de un nuevo marco internacional económico y social, la política de la OIT se ha definido como de “*reposicionamiento político*” en el sentido de asignar nuevos roles a los Ministerios de trabajo y así conseguir que estos pasen de ser simples ejecutores a ser formuladores de política laboral. Haciendo una retrospectiva en el tiempo, desde el año de 1997, el Ministerio de Trabajo del Ecuador ha tenido un total de cinco Ministros de Trabajo, en este lapso se no se ha podido llevar una política laboral definida y continuada.

| Nombre | Período |
|--------------------|------------------------------|
| Guadalupe León | Agosto 1996 - Febrero 1997 |
| Rivadeneira | Febrero 1997- Agosto 1998 |
| José Guerreo | Agosto 1998 - Diciembre 1998 |
| Polibio Chávez | Enero 1999 - Enero 2000 |
| Martín Insúa Chang | Febrero 2000 - Agosto 2002 |

Tabla 6: Ministros de Trabajo en orden cronológico

En el año 1997, el Ministerio fue visitado por una comisión de técnicos de la OIT, esta visita no fue esperada por el gobierno. A partir de esto relucieron incumplimientos por parte del estado ecuatoriano, los mismos que han tratado de ser solucionados por los ministros sin mayor éxito, el estado intentó incluir las reformas respectivas en la Ley denominada “*Trole II*”, sin embargo esta ley fue declarada inconstitucional estancando este intento.

En Noviembre de 1998, el Ministerio de Trabajo del Ecuador solicitó la cooperación de la OIT para fundamentar un plan integral de apoyo al sector de la microempresa en el país. En enero de 1999 la OIT encargó una misión que estructuró una propuesta que planteara una nueva forma de organizar el trabajo en la microempresa. Esta sugerencia se ha recogido a través de la propuesta para la creación de una Agencia para Potenciar la Microempresa y del Consejo Nacional de la Microempresa

Más tarde, en el año de 1999, el Ecuador tuvo una destacada labor en la Conferencia de la OIT, ya que lideró la elaboración del convenio número 182, siendo el primero en ratificarlo. Más adelante en el año 2000, el Ministerio de Trabajo realizó la modificación de los estatutos del convenio Simón Rodríguez de la Comunidad Andina.

Debido al interés del Ecuador por participar en el marco del Programa Internacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil IPEC de la OIT.⁴⁰ En el año de 1997, se firmó un Memorando de entendimiento con la OIT, de este modo se creó con el carácter de permanente, el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil con sede en Quito con el objetivo de establecer una política nacional que promueva la regulación del trabajo infantil así como lograr el pleno cumplimiento

⁴⁰ El Convenio de la OIT sobre la edad mínima número 138, adoptado en 1973, continúa siendo la norma internacional dirigida a lograr la erradicación del trabajo infantil. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC fue lanzado en 1992, es el mayor programa mundial de cooperación técnica sobre trabajo infantil.

legal y práctico de las normas internacionales de trabajo que regulan el trabajo infantil. Para esto el Comité estaría integrado por los ministros de Trabajo, Educación y Bienestar Social, un representante de la Presidenta del Instituto Nacional del Niño y la Familia INNFA, un representante de la Federación de la Cámaras de la Producción y un representante del Frente Unitario de Trabajadores. También, en este comité participaría en calidad de asesor un representante del a OIT.⁴¹

En febrero del año 2001, se creó la Secretaría Técnica del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, como entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y que contaría con oficinas regionales. La Secretaría Técnica estaría conformada por personal técnico y administrativo determinados por el Comité Nacional y los contratos de trabajo serán suscritos por el Ministro de Trabajo.⁴²

Para el Ministerio, las políticas de sindicalización no han variado en los últimos cinco años, principalmente por que estas están determinadas por las disposiciones legales, no han cambiando aun cuando los discursos de los líderes políticos sean diferentes. Las políticas laborales del Ministerio han estado encaminadas hacia el sector laboral formal, dejando de lado al inmenso sector informal del Ecuador. Con respecto a sindicalización, la política del Ministerio ha permitido una precarización de las relaciones laborales, por medio de la flexibilización laboral que el estado ha llevado adelante. Cada vez es menos posible que se creen asociaciones laborales ya que los nuevos esquemas de contratación son temporales y como es elemental dichas asociaciones son de carácter permanente.

El actual régimen de dolarización en la economía del Ecuador, obliga a los productores a buscar formas más dinámicas de producción y que al mismo tiempo sean menos costosas. Debido a esto, se habría dado una excesiva flexibilización laboral que

⁴¹ Decreto Número N° 792. Registro Oficial 189 del 7 de noviembre de 1997.

⁴² Decreto Número N° 1220. Registro Oficial 266 del 14 de febrero de 2001.

ha extinguido la posibilidad de permitir la sindicalización. Si bien esto ha beneficiado de manera directa a las empresas privadas ya que pueden producir más y mejor con menos conflictos laborales, para los trabajadores esto ha significado una reducción de las posibilidades de defender sus derechos y de abogar por mejoras laborales.

Indirectamente en el Ecuador, no por imposición directa del Estado si no más bien por mejorar la producción, se han establecido nuevos regímenes laborales que son innovaciones de la dinámica laboral. Con referencia a aspectos como subcontratación o tercerización, no existen convenios internacionales establecidos por la OIT, a pesar que en el año de 1998 existió el intento por establecer un convenio al respecto pero que no fue adoptado por tratarse de una contratación excesiva y hasta cierto punto perversa. Mientras no haya un fundamento legal, la OIT no tiene la potestad de opinar.

Bajo esta perspectiva los movimientos sindicales tenderían a decaer en su participación. Además, existe un gran problema que agrava la situación sindical, en el Ecuador la mayor parte de la población está desempleada o viviendo en situación de subempleo, debido a esto las organizaciones sindicales no representan a este gran número de personas, cave hacerse la pregunta de con qué fe moral reivindican a las clases sociales que en la actualidad solo representan a un grupo de privilegiados que tienen un empleo fijo.

| TASAS DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO | | |
|--------------------------------|-----------|-----------|
| Total nacional urbano | | |
| Año | Desempleo | Subempleo |
| 1987 | 7,2 | 44,1 |
| 1990 | 6,1 | 49,8 |
| 1994 | 7,1 | 47,2 |
| 1995 | 8,4 | 43,8 |
| 1996 | 10,4 | 43,4 |
| 1997 | 9,3 | 42,4 |
| 1998 | 11,5 | 42,3 |

Tabla 7: Tasas de Desempleo y Subempleo en el Ecuador.

Solamente en 1997, la tasa de desempleo urbano fue del 9,3% sobre el conjunto de la población económicamente activa.⁴³ En la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC de noviembre de 1998 los indicadores reflejaron una tasa de desempleo del 11,5%. Sumado a esto, la segmentación de la Población Económicamente Activa PEA del Ecuador demuestra que el sector informal cobija a un gran volumen de la población.

| SEGMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA ECONÓMICAMENTE ACTIVA | | |
|--|-------|-------|
| Segmentación | 1997 | 1998 |
| Moderno | 52,2% | 49,8% |
| Informal | 36,3% | 37,1% |
| Actividades agrícolas | 6,2% | 6,3% |
| Servicio doméstico | 5,3% | 6,8% |

*Tabla 8: Encuesta Urbana de Empleo, Desempleo y Subempleo.
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*

2.4 PERSPECTIVAS DEL MINISTERIO

La Organización Internacional del Trabajo, debido a la situación alcanzada a fines de 1999, señala la conveniencia de que el Ministerio se transforme, para en los próximos años, constituirse en un animador y formulador de políticas y programas con incidencia positiva sobre el empleo productivo. Por lo tanto según la OIT, el Ministerio debería fortalecerse en este campo para liderar una Comisión Interinstitucional de Políticas de Empleo que sería la forma de involucrar a todas las instituciones públicas cuyas acciones repercutan sobre el empleo. Como se indicó, la actual estructura del Ministerio presenta deficiencias enmarcadas por la duplicidad de funciones de varias de sus dependencias que en la práctica se reducen a actividades meramente ejecutivas u operativas.

⁴³ La reestructuración de la economía nacional, la modernización, la liberalización aduanera y las restricciones fiscales generaron en 1996 un incremento del desempleo.

Desde la OIT básicamente se busca que el Ministerio se desempeñe, no como un administrador de justicia, sino como un rector de la política laboral nacional del país. Como es tradicional en el país con el advenimiento de las elecciones presidenciales no se tiene claro un panorama de la aceptación de la propuesta de modernización proveniente de la OIT, sin embargo la propuesta de la OIT ha sido considerada en otros proyectos como el promulgado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM para el Ministerio de Trabajo del Ecuador. Las últimas reformas han sido de carácter salarial más que del tipo estructural, sin embargo han permitido reducir el aparato burocrático que tenían que ver con la prevención y mediación laboral.

2.4.1. Proyecto de Modernización del Ministerio de Trabajo del Ecuador

En el año 2001, la Organización Internacional del Trabajo ha planteado una propuesta de modernización para el Ministerio de Trabajo del Ecuador que tiene como objetivo presentar un conjunto de cambios en materia sustantiva, organizacional y funcional de esta institución nacional. La OIT ha planteado esta propuesta con la perspectiva de que el futuro Ministerio de Trabajo del Ecuador debería concentrarse en el campo de formulación de políticas y abandonar o reducir la función de ejecución, particularmente las de mediación e inspección, vigilancia y control. Con respecto a esta propuesta, es importante determinar si este proceso de modernización podrá llevarse adelante con el apoyo del estado ecuatoriano, por parte del Ecuador existe expectativa sobre las incidencias que podrían ocasionar estas modificaciones en la estructura del Ministerio. A pesar que esta propuesta ha sido publicada por la OIT, para que este proceso de modernización sea puesto en marcha se requiere de la atención respectiva tomada por el gobierno.

Propuesta de la OIT

Entre los cambios propuestos por la OIT se destaca la creación de una Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Formación, que reemplazaría a la actual Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos. Entre las funciones de la nueva dirección destacan la formulación de políticas y programas de empleo, su coordinación y puesta en marcha, el monitoreo de las políticas en implementación y la evaluación de la incidencia sobre el empleo de las políticas macro y micro. Se enfatiza además en una profunda reorientación de la Dirección General de Trabajo que transferiría las funciones de inspección, control y vigilancia a una instancia de supervisión del cumplimiento de las normas laborales, que podría ser asumida por una Unidad Administrativa Especial de Control. Se recomienda reemplazar la actual Subsecretaría de Recursos Humanos por la Subsecretaría de Empleo. A fin de contar con una instancia técnica especializada en el tema, con capacidad para la formulación, coordinación y evaluación de políticas de Empleo. Además la OIT recomienda que la función de intermediación se integre con las de formación profesional a cargo del SECAP que por su naturaleza y competencia tenga una mejor y mayor obtención de resultados.

Subsecretaría de Trabajo, para la OIT tendría como misión la formulación de una política laboral que contribuya al mejoramiento de las relaciones de trabajo tanto en el ámbito individual como colectivo. Igualmente, esta subsecretaría tendrá a su cargo la formulación de la política salarial, procurando estimular el incremento de la productividad.

Subsecretaría Administrativa, la OIT recomienda robustecer algunas de las dependencias de soporte y que resultan críticas en un proceso de reestructuración de una cartera ministerial. Esto exigirá procesos de evaluación y capacitación del personal del Ministerio, así como la vinculación de nuevos funcionarios altamente especializados, en

los diversos temas de su competencia. Igualmente, será necesario mejorar la capacidad tecnológica del Ministerio para el procesamiento y análisis de información. Por ello se deberá procurar los recursos financieros, para la adquisición de la infraestructura tecnológica.

Delegaciones Provinciales, en la actualidad el Ministerio de Trabajo cuenta con delegaciones provinciales, las cuales tienen a su cargo el desarrollo de las tareas o competencias del Ministerio en el orden regional. Dichas dependencias deberán ocuparse de todas las nuevas funciones del Ministerio y excluir aquellas que hayan sido transferidas a otras instancias. Con tal propósito deberá ajustarse la estructura en las dependencias provinciales y procurar el recurso humano con las calificaciones requeridas, así como la infraestructura necesaria.

Asesoría del Despacho del Ministro, es necesario que éste cuente con un cuerpo de asesores expertos en los ámbitos principales de competencia Laboral, por lo cual se propone crear una asesoría para el Despacho, compuesta por profesionales de alto nivel técnico, especializados en: Economía laboral, Relaciones con organizaciones de trabajadores, Relaciones con organizaciones de empleadores, Prevención y solución de conflictos.

Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, las competencias atribuidas a esta dirección son distintas a la Administración del Trabajo y las competencias propias de los Ministerios del trabajo, por lo que se recomienda la transferencia de las funciones a la entidad o entidades del Estado que tengan por misión y objetivos la ejecución de dichas tareas. Se propone consolidar todas las actividades de esta dirección en un departamento con el mismo nombre que dependa de la Subsecretaría Administrativa.

Dirección de Planeación, se propone reemplazar la actual Dirección de Planificación del Ministerio por una Dirección de Planeación. Esta Dirección dependería del Despacho del Ministro y tendría como responsabilidad formular las políticas y planes de corto y mediano plazo del Ministerio, así como proponer y desarrollar los procedimientos que conduzcan a una mayor sistematización de las actividades del Ministerio y una gestión más racional y eficiente.

Unidad Administrativa Especial de Control, se propone la creación de una Unidad Administrativa Especial de Fiscalización y Control, que ejercería en la práctica las funciones de inspectoría, pero con énfasis en prevención más que en control ex-post, utilizando todos los sistemas informáticos modernos.

En el caso de esta propuesta, el Ministerio mantiene su autonomía, y no la ha acogido como definitiva, ya que también toma en consideración las propuestas de otros órganos como el CONAM. Es así como en los últimos cambios de la estructura del Ministerio se realizaron sobre las dependencias que mantenían un aparato burocrático demasiado grande frente al reducido nivel de usuarios que demandaban sus servicios, debido principalmente, a una reducción de la capacidad de asociación sindical, que primariamente obedece a la adopción de nuevos esquemas de contratación laboral. Sin embargo el Ministerio mantiene las funciones de prevención y mediación, atendiendo los convenios internacionales de la OIT.

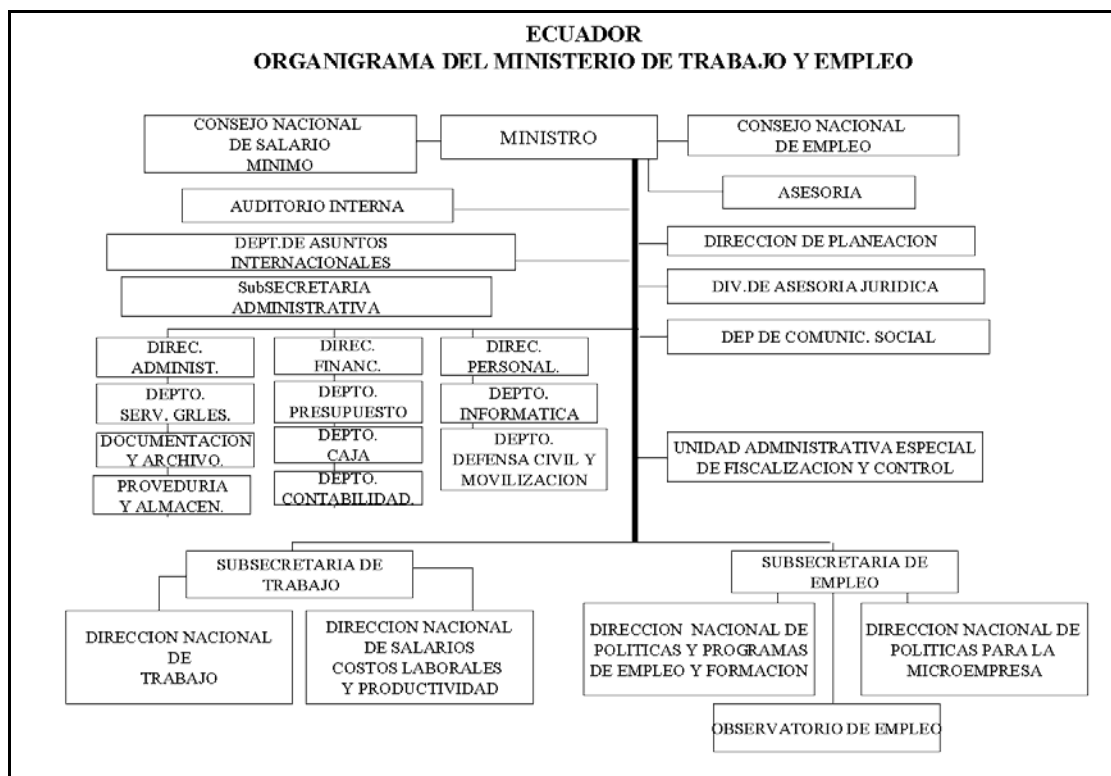


Figura 5: Propuesta de la Organización Internacional del Trabajo

De acuerdo a la propuesta de la OIT, La Subsecretaría de Trabajo debería estar integrada por dos direcciones: La Dirección Nacional de Trabajo, y La Dirección Nacional de Salarios, Productividad y Costos Laborales. Esta última, debería diseñar los criterios de reajuste anual del salario mínimo, para apoyar la labor del Consejo Nacional de Salarios Mínimos y actuar en la función de prevención y mediación de los conflictos en el sector público. Sin embargo, la actual reestructuración del Ministerio contempla la eliminación de la Dirección de Mediación laboral y la absorción de sus funciones por la Dirección General del Trabajo con el objetivo de reducir el aparato burocrático de la institución, y por tanto no se ha contemplado la creación de La Dirección Nacional de Salarios, Productividad y Costos Laborales como sugiere la OIT.

CAPITULO III

INNOVACIONES NORMATIVAS DE SINDICALIZACIÓN

3.1. ANTECEDENTES

Históricamente, se conoce como sindicalismo, al movimiento revolucionario que defendía que el control del gobierno y la industria debían estar en manos de los sindicatos, lo que se lograría mediante acciones directas como huelgas generales y sabotajes. Por tanto la asociación sindical se debe al derecho de los trabajadores de asociarse para defender sus derechos sociales y económicos dentro de una relación profesional. En el Ecuador existen dos posturas radicales en el esquema de sindicalización: el sindicato, por su parte busca plantear un tipo de negociación defensiva y de obtención de más valor reflejada en más ventajas materiales, para este sector cualquier intento de progreso por medio de la negociación y el diálogo esta descartado. Los empresarios, en cambio, buscan redefinir las relaciones laborales limitando los derechos y el mejoramiento de la productividad.

En el año de 1997, la estructura del mercado laboral ecuatoriano contaba con un total de 1.617.992 empleados formales, representando tan solo el 51.5% de la población urbana total. Con el transcurso del tiempo y con los nuevos esquemas de flexibilización laboral, el movimiento sindical de alguna manera se habría visto limitado, estos movimientos que buscan el logro de sus objetivos en base a su representatividad, se

encuentran en medio de nuevos grupos que tienen una mayor representatividad como el movimiento indígena.

El sector sindical en el Ecuador se encuentra constituido por asociaciones de trabajadores, sindicatos y confederaciones de trabajadores. Los empleados pueden optar por organizarse en sindicatos de trabajadores.⁴⁴ Los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores ejercen poder considerable en la negociación de contratos colectivos para sus miembros, especialmente en lo que respecta a las condiciones de trabajo, incrementos salariales y beneficios sociales. Para formar un sindicato, éste tiene que estar constituido por al menos con treinta trabajadores en una empresa, y además estos deben elegir miembros que los representen ante los directores de la compañía y ante el gobierno. En Ecuador, sólo en el período comprendido entre 1974 a 1985 existieron un total de 371 organizaciones profesionales en el sector público, este número ha evolucionado componiéndose de un 80% por sindicatos y un 20% por comités de empresas, los mismos que responden al sistema de pluralidad sindical vigente en el país. Se estima que en el país más de ochenta por ciento de la Población Económicamente Activa PEA está afiliada a centrales o confederaciones de trabajadores amparados por la legislación que traslada el derecho fundamental de asociación sindical de la OIT. En la actualidad, en el Ecuador existen cuatro organizaciones laborales influyentes que representan o incluyen a muchos otros sindicatos menores de trabajadores, estos son:

- El Frente Unitario de Trabajadores FUT
- La Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas CEDOC
- La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres CEOSL
- La Confederación de Trabajadores Ecuatorianos CTE

⁴⁴ Ya sea como una unidad independiente entre sus compañeros de trabajo, o como miembros de una colectividad representativa de todo el grupo de trabajadores. Se acostumbra usar el nombre de "asociación" cuando se habla de cualquier organización de empleados en el sector privado, así como de cualquier sindicato que representa a un gran número de trabajadores en la industria.

3.1.1 Las Normas Internacionales del Trabajo

Los convenios y recomendaciones de las normas internacionales del trabajo, debido al carácter internacional la OIT, son adoptados luego que la Conferencia Internacional del Trabajo consulta a todos los Estados Miembros sobre los mismos.⁴⁵ En este punto debemos hacer una distinción entre el significado entre convenio y recomendación; los convenios, luego de ser adoptados por la Conferencia, están abiertos a su ratificación por parte de los Estados Miembros.⁴⁶ Las recomendaciones, por su parte, son propuestas no obligatorias que sirven para la orientación de la acción nacional en torno a la complementación de un convenio.

De acuerdo con la OIT las normas internacionales del trabajo tienen tres objetivos primarios:

- Las normas internacionales del trabajo incrementan las posibilidades de paz duradera.
- Las normas internacionales del trabajo pueden contribuir a neutralizar los efectos de la competencia del mercado internacional.
- Las normas internacionales del trabajo pueden aportar al proceso de desarrollo.

Las Normas Internacionales del Trabajo son adoptadas por representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores de todos los sistemas sociales y económicos del mundo, aplicando los principios democráticos. Estas normas son el modelo mundial en materia de derechos y deberes en el lugar de trabajo. De ahí que los Estados Miembros de la OIT tengan la obligación de emularlas cuanto sea posible, y la OIT, la misión de promover esa emulación.

⁴⁵ Como se explica en el primer capítulo, la Conferencia Internacional del Trabajo es un órgano tripartito compuesto por los delegados de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

⁴⁶ Cuando un Estado Miembro ha ratificado un convenio debe respetar las obligaciones internacionales que ha aceptado por haber ratificado el mismo.

Derechos Humanos Fundamentales

El Consejo de Administración de la OIT, ha calificado a ocho convenios como convenios fundamentales para los derechos de quienes trabajan, independientemente del nivel de desarrollo de cada Estado Miembro. Estos derechos se antepone a los demás porque proporcionan los instrumentos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas

| |
|--|
| <u><i>Convenio de Libertad Sindical</i></u> Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948 (núm. 87) Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) |
| <u><i>Convenio de Abolición del Trabajo Forzoso</i></u> Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) |
| <u><i>Convenio de Igualdad</i></u> Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) |
| <u><i>Convenio de Eliminación del Trabajo Infantil</i></u> Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) |

Tabla 9: Resumen de los Convenios Fundamentales de la OIT

3.1.2 Normas Fundamentales de Libertad Sindical

Para la OIT, la libertad sindical, representa la piedra angular de los principios que cimientan su labor. El principio de libertad de asociación fue forjado desde la Constitución y en la Declaración de Filadelfia. Los dos convenios, adoptados en 1948 y 1949, respectivamente, estipulan los elementos esenciales de la misma y del derecho de sindicalización, destacando la importancia de la negociación colectiva. En ambos convenios, se considera que la legislación nacional, debe determinar el alcance de las garantías previstas en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

Convenio de Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización

El Ecuador realizó la ratificación de este convenio en el año de 1967. El convenio número 87 correspondiente al Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización fue adoptado en el año de 1948 y establece el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir sin autorización previa las organizaciones que juzguen convenientes y de afiliarse a ellas. Por tanto es un derecho de libre ejercicio por parte de los trabajadores y empleadores para organizarse y así fomentar y defender sus respectivos intereses. Este convenio contiene una serie de disposiciones para garantizar el libre funcionamiento de dichas organizaciones sin interferencia de las autoridades públicas como se resumen a continuación:

- Los empleadores y trabajadores tienen derecho a constituir o afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes para promover y defender sus intereses.
- Las organizaciones tienen el derecho de redactar sus propios estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes, organizar su administración y actividades y formular un programa de acción.
- Estas organizaciones no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.
- Existe el derecho de constituir federaciones y confederaciones y afiliarse a estas. Toda organización, federación o confederación tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores.⁴⁷
- La personalidad jurídica de las organizaciones, federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones restrictivas.

⁴⁷ Tales federaciones y confederaciones tienen los mismos derechos y gozan de las mismas garantías que las organizaciones primarias.

- Las leyes y reglamentos nacionales no deben menoscabar las garantías prescritas por el Convenio, como tampoco se pueden menoscabar en su aplicación.

Todos los países de la Región Andina, tienen ratificado este convenio por lo cual estaría garantizada la base jurídica para ejercer este derecho.

| País | Fecha de Ratificación | Legislación |
|-----------|-----------------------|---|
| Bolivia | 4 Enero 1965 | Ley General del Trabajo |
| Colombia | 16 Noviembre 1976 | Código del Trabajo |
| Ecuador | 29 Mayo 1967 | Ley de servicio civil y carrera administrativa Código de Trabajo |
| Perú | 2 Marzo 1960 | Ley de relaciones colectivas de trabajo |
| Venezuela | 20 Septiembre 1982 | Ley Orgánica del Trabajo |

Tabla 10: Ratificación del Convenio 87

Convenio de Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva

El Ecuador ratificó este convenio en el año de 1959, el Convenio Sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva número 98 del año de 1949 prevé la protección contra la discriminación antisindical y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra actos de injerencia de unas respecto de las otras; también estipula medidas para fomentar y alentar la negociación colectiva. Las disposiciones de este convenio se resumen a continuación:

- Los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical.
- Los trabajadores deben estar protegidos contra la posibilidad de que se rechace su contratación a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.⁴⁸
- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una respecto de las otras.

⁴⁸ Esto incluye también una protección contra el despido o todo acto de perjudicial de que los trabajadores puedan ser objeto a causa de su afiliación sindical.

- Cuando sea necesario, deben crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales para garantizar la observancia del derecho de sindicalización.
- Deben adoptarse medidas nacionales que sen adecuadas para estimular y fomentar el desarrollo y aplicación de procedimientos de negociación voluntaria en la conclusión de contratos colectivos para reglamentar las condiciones de empleo.

| País | Fecha de Ratificación | Legislación |
|-----------|-----------------------|---|
| Bolivia | 15 Noviembre 1973 | Ley General del Trabajo |
| Colombia | 16 Noviembre 1976 | Código del Trabajo |
| Ecuador | 28 Mayo 1959 | Código de Trabajo |
| Perú | 13 Marzo 1964 | Ley de relaciones colectivas de trabajo |
| Venezuela | 19 Diciembre 1968 | Ley Orgánica del Trabajo |

Tabla 11: Ratificación del Convenios 98

Convenios y Recomendaciones Relacionados

Además de los dos convenios anteriores e incluyendo a los instrumentos adoptados en la 77ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1990, los convenios relacionados con los derechos humanos fundamentales de Libertad Sindical son:

- El Convenio número 135 y la Recomendación número 143 sobre los representantes de los trabajadores de 1971.
- El Convenio número 141 y la Recomendación número 149 sobre las organizaciones de los trabajadores de 1975.
- El Convenio número 151 y la Recomendación número 159 sobre relaciones de trabajo en la administración pública.
- El Convenio número 11 sobre el derecho de asociación de los trabajadores agrícolas.
- El Convenio número 84 sobre el derecho de asociación en los territorios no metropolitanos de 1947.

3.1.3 Adopción de Convenios y de Recomendaciones

En la Organización Internacional del Trabajo, para la adopción de convenios y recomendaciones se debe seguir con un procedimiento basado en debates por parte de los gobiernos, empleadores y trabajadores en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo hasta que sean aprobados por una mayoría luego de dos discusiones compuestas por comisiones especiales.

Inmediatamente de que el Consejo de Administración incluye un punto en el orden del día de la Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo prepara un informe preliminar sobre la legislación y la práctica el cual recibe los comentarios por parte de los gobiernos, empleadores y trabajadores. La Oficina analiza las respuestas y comentarios y prepara un nuevo informe. Siguiendo con el procedimiento, se realiza una primera discusión por parte de una comisión especial tripartita dispuesta en la Conferencia Internacional del Trabajo. En esta discusión se recogen nuevamente los comentarios de los gobiernos, empleadores y trabajadores con los cuales la Oficina prepara un informe definitivo junto con proyectos adjuntos para su discusión.

Finalmente la Conferencia Internacional del Trabajo realiza una segunda discusión por una comisión especial tripartita en la cual se realiza la adopción de los convenios y recomendaciones con una votación a favor equivalente a la mayoría de los dos tercios.

Las Memorias de los Estados Miembros

El carácter internacional de las normas internacionales del trabajo se refleja en su practicidad, de este modo luego de que un Estado Miembro ha ratificado un convenio, este debe informar periódicamente a la OIT sobre las medidas nacionales que se hayan

adoptado para la aplicación del convenio tanto en su legislación como en la práctica.⁴⁹ Esta información toma el nombre de *memorias*, las mismas que son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.⁵⁰ El resultado de estos análisis es discutido cada año por una comisión tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo.

3.2 INNOVACIONES NORMATIVAS EN EL ECUADOR

Históricamente, la legislación laboral del Ecuador data del año de 1961, la Constitución del Ecuador, en el ámbito laboral, regula los pactos colectivos en el país garantizándolos, reconociéndolos, amparándolos o tutelándolos. Es así como el pacto colectivo legalmente celebrado no puede ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral. Además la solución de conflictos colectivos está regulada de forma general indicando su sumisión y tratamiento por tribunales u organismos especializados, llegando al punto de determinar su composición paritaria.

En el ámbito inferior a la constitución, las diferentes leyes de trabajo regulan la existencia de la negociación colectiva y su procedimiento. En el Ecuador, el contrato o pacto colectivo se reglamenta por el Código de Trabajo (Art. 226). En este sentido se desarrolló tempranamente toda una normativa destinada a regular la actividad sindical. En el Ecuador, si bien la última reforma data de 1997, las codificaciones de 1961, 1971 y 1978, operaron como reformas parciales no habiéndose revisado el cuerpo original de 1938 en su conjunto, lo que provoca en la práctica la existencia en su texto de desajuste y desfases.

En el Ecuador el derecho de sindicalización en el sector público esta garantizado por el Código del Trabajo, la Ley de Remuneraciones de los Servidores públicos y otras

⁴⁹ Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también tienen el derecho de presentar sus observaciones sobre la aplicación de un convenio ratificado por su gobierno.

⁵⁰ Como se explica en el primer capítulo, esta comisión es un órgano independiente la OIT.

leyes relacionadas. Respecto al derecho de asociación profesional, en la práctica, en el país existen algunas organizaciones que cumplen con dichos objetivos. Mención aparte merecen los educadores quienes tienen un trato diferente al resto de trabajadores y están amparados por la ley de educación.

3.2.1 Carácter Internacional de la Legislación Laboral del Ecuador

Como se ha venido señalando, los Convenios Internacionales de la OIT que son adoptados por los países deben ser ratificados por los mismos, en este sentido en el Ecuador se establece que toda norma internacional debidamente ratificada por el Congreso Nacional entra inmediatamente en vigencia por sobre la legislación nacional hasta ese momento vigente. La legislación laboral en el Ecuador, sufre el mismo tratamiento con respecto a los convenios internacionales de la OIT. Por otra parte, los convenios internacionales de la OIT directamente influyen sobre legislación laboral nacional con el objetivo de lograr un consenso en las leyes laborales de todos los estados miembros. En el título preliminar de Disposiciones Fundamentales del Código del Trabajo del Ecuador se establece que este código contiene los preceptos que regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores y se aplican a las diversas modalidades y condiciones de trabajo. Por su parte en el artículo primero del Régimen Laboral ecuatoriano se establece que los convenios internacionales ratificados por el Ecuador, serán aplicados en los casos específicos a los que ellos se refieren.

3.2.2 Innovaciones en la Normativa de Asociación Sindical

Para el Ministerio de Trabajo, el régimen laboral internacional, no es otra cosa que la obligatoriedad del cumplimiento de las normas internacionales de la OIT a través de

la armonización nacional de las normas.⁵¹ En este contexto, los Convenios Fundamentales de Libertad Sindical de la OIT influyen directamente sobre la estructura de organización sindical de los estados a través de las innovaciones normativas realizadas en la legislación nacional. En materia de sindicalización, en el Ecuador las innovaciones más importantes, resultado de la adopción y ratificación de los convenios internacionales de la OIT, se han llevado a cabo sobre la ley de servicio civil y carrera administrativa y el Código del Trabajo.

En el año de 1991, en función de los dos convenios internacionales y con la expedición de la ley número 133 se dieron cambios trascendentales en la legislación laboral, cambios que modificaron temas que no habían sido tratados desde la dictadura militar. Sin embargo, a pesar de que se dieron muchas innovaciones existen moratorias pendientes, que relucieron en el año de 1997 con la visita de una misión de técnicos de la OIT que estuvieron en el Ecuador del 4 al 10 de septiembre de ese año.

Con relación a los Países Andinos, las Constituciones de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela regulan los llamados contratos, convenciones y los pactos colectivos, ya sean garantizándolos, reconociéndolos, amparándolos o tutelándolos. Por su parte en el Ecuador, el pacto colectivo legalmente celebrado no puede ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral.

Perú posee históricamente el mayor número de quejas en la región por violación a los convenios 87 y 98, relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. En Bolivia, el estado de sitio ha sido un recurso al cual se acude con frecuencia cada vez que se presentan peticiones, confinando a sus dirigentes a zonas inhóspitas. En Colombia, los trabajadores son asesinados, constituyéndose en el país con más alto número de sindicalistas muertos y exiliados. Con excepción de Bolivia, todos los países

⁵¹ Entrevista: Lcdo. Walter Tapia, asesor del Departamento de Asuntos Internacionales e Integración del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador. Octubre 2001.

de la Región Andina han reformado desde 1990 sus legislaciones laborales con el objetivo de adaptarlas a las transformaciones sociales y económicas. Sin embargo, en la práctica se ha limitado la capacidad asociación sindical.

Libertad Sindical y de Protección del Derecho de Sindicalización

Respecto al Convenio de Libertad Sindical y de Protección del Derecho de Sindicalización número 87 de la OIT, que fuera ratificado por el Ecuador en el año de 1967,⁵² el Régimen Laboral Colectivo, garantiza de varias maneras el derecho de los trabajadores para asociarse en defensa de sus intereses específicos y formar entidades con especiales características. En el Ecuador, la base fundamental que sustenta este derecho se encuentra en el Título V del Código del Trabajo que hace referencia a los temas relacionados con las asociaciones de trabajadores y de los conflictos colectivos. Aquí la libertad de asociación se define como el derecho de los trabajadores de una empresa de constituir o no una asociación o varias asociaciones dentro de una misma empresa. Además se garantiza el derecho de cada trabajador de asociarse o retirarse de las mismas así como el derecho de las distintas asociaciones de agruparse entre ellas o formar federaciones o confederaciones. Estas asociaciones de trabajadores gozan de personería jurídica, previa inscripción en el registro que al efecto debe llevar la Dirección General del Trabajo. Junto con esto existe el fuero sindical, que es la prohibición de la ley al empleador de desahucio o despido a cualquiera de sus trabajadores desde que estos hayan notificado al inspector de trabajo que se han reunido en asamblea general para constituir una asociación. Las asociaciones sindicales están protegidas por el estado siempre que cumplan con la capacitación profesional, la cultura

⁵² Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, adoptado en la OIT el 17 de junio de 1948. Aprobación legislativa el 5 de noviembre de 1956. Decreto Ejecutivo N° 483 del 24 de abril de 1967. Instrumento de Ratificación del 24 de abril de 1967. Publicación Registro Oficial N° 119 del 30 de abril de 1957. Depósito del Instrumento de Ratificación del 29 de mayo de 1967.

y educación de carácter general o aplicada a la correspondiente rama del trabajo, el apoyo mutuo mediante la formación de cooperativas o cajas de ahorro, y que entrañen el mejoramiento económico o social de los trabajadores y la defensa de los intereses de su clase.⁵³

El deterioro de la negociación colectiva en los Países Andinos, está estrechamente ligado con la pérdida de poder de los sindicatos. Una de las razones que explica este empeoramiento, está asociada a la capacidad para crear sindicatos dentro de la empresa. El número mínimo de afiliados para constituir organizaciones de trabajadores en la empresa limita la capacidad de asociación de los trabajadores.

| Tipo de Sindicatos | Bolivia | Colombia | Ecuador | Perú | Venezuela |
|--------------------------|---------|----------|---------|------|-----------|
| Sindicatos de empresa | 20 | 25 | 30 | 20 | 20 |
| Comité de empresa | - | - | 30 | - | - |
| Sindicato de empleadores | - | 5 | 3 | 5 | 10 |

Tabla 12: Número mínimo de afiliados para constituir algunas organizaciones de trabajadores y de empleadores

Como se observa en la tabla 12, a pesar de la heterogeneidad de la mayoría de países, en Bolivia no se puede constituir un sindicato con menos de 20 trabajadores a pesar de que la pequeña industria cuenta con promedio entre 5 y 14 trabajadores, equivalente al 51,7% de la fuerza laboral total. En Ecuador, es necesario de 30 trabajadores para constituir un sindicato, pero el 80% de las empresas ecuatorianas cuentan con una planta inferior a 30 trabajadores.

⁵³ Artículo 448 del Código del Trabajo del Ecuador, (Reformado por el Artículo 201 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).

Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva

En lo concerniente al Convenio de Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva, número 98 de la OIT, que el Ecuador ratificó en el año de 1959.⁵⁴ En el Ecuador este derecho está garantizado en el Título II del Código del Trabajo que trata del Contrato Colectivo de Trabajo, de este modo junto al contrato o pacto colectivo aparece el contrato colectivo obligatorio, es decir, el que en virtud de un Decreto Ejecutivo dictado de conformidad a la ley se aplica a todos los empleadores de una misma rama de industria y en una provincia determinada siempre que, originariamente, fuere celebrado por las dos terceras partes de los respectivos empleadores y trabajadores organizados. En esencia la contratación colectiva estipula que una asociación de trabajadores tendrá derecho de solicitar al empleador la elaboración de un contrato colectivo.

3.3 LEGISLACIÓN PENDIENTE EN EL ECUADOR

Con relación a los Convenios sobre libertad sindical de la OIT, y en particular con los Convenios fundamentales sobre libertad sindical y sobre derecho de sindicalización y negociación colectiva, la legislación nacional del Ecuador presenta problemas de forma que han sido señalados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones de la organización. En este contexto existen puntos críticos, como la inexistencia de derecho a la negociación de los obreros de dependencias fiscales o de otras instituciones de derecho público y de instituciones de derecho privado con fin social en Ecuador, que siguen siendo planteados en las observaciones del Comité como situaciones de necesaria solución legislativa para conseguir un correcto funcionamiento

⁵⁴ Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva, adoptado por la OIT el 1º de julio de 1949. aprobación legislativa del 5 de noviembre de 1956. decreto ejecutivo N° 500 del 31 de marzo de 1959. Instrumento de ratificación del 16 de abril de 1959. depósito del instrumento del 28 de mayo de 1959. Publicación en el Registro Oficial 923, del 10 de septiembre de 1959.

de la negociación colectiva. Para la OIT, la situación normativa del Ecuador en materia de relaciones colectivas dista mucho de estar consolidado y vive inserto en el debate entre la necesidad de una legislación de corte protector y una de carácter más flexible.

La contumacia de los incumplimientos por parte del Ecuador ha sido justificada en la falta de atención por parte del legislativo. Por otra parte, vemos como los mecanismos de supervisión permiten realizar observaciones y recomendaciones que dependen de la voluntad política de los estados para ser ejecutadas, esto se enmarcaría dentro de los problemas que se anidaron desde los inicios de la OIT, ya que no puede ejecutar sanciones como otras organizaciones internacionales.

3.3.1 Observaciones de la OIT sobre el Ecuador

En el período comprendido entre 1997 al 2001, la Organización Internacional del Trabajo ha realizado ocho observaciones sobre la legislación sindical en el Ecuador. Estas observaciones han sido efectuadas por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones CEACR. De este total, cuatro observaciones corresponden a observaciones acerca del Convenio número 87 de Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, el cual como se indica en el capítulo primero fuera ratificado por el Ecuador en el año de 1967. Las cuatro observaciones restantes corresponden al Convenio número 98 de Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva, ratificado por el Ecuador en 1959, diez años después de su adopción.

| Número | Año | Observación de la OIT |
|--------|------|--|
| 1 | 1997 | Observación individual sobre el Convenio número 87 |
| 2 | 1998 | Observación individual sobre el Convenio número 87 |
| 3 | 1999 | Observación individual sobre el Convenio número 87 |
| 4 | 2001 | Observación individual sobre el Convenio número 87 |
| 5 | 1996 | Observación individual sobre el Convenio número 98 |
| 6 | 1998 | Observación individual sobre el Convenio número 98 |
| 7 | 1999 | Observación individual sobre el Convenio número 98 |
| 8 | 2000 | Observación individual sobre el Convenio número 98 |

Tabla 13: Resumen de las Observaciones realizadas por CEACR

Respecto a ambos convenios, es importante señalar que el Ecuador no ha planteado una solución inmediata por corregir estos incumplimientos, revisando los archivos del archivo del Congreso Nacional desde el año de 1995 solamente se encuentra el proyecto Reformatoria de las Reformas al Código de Trabajo, publicadas en la Ley de Transformación Económica del Ecuador y promulgada el 13 de marzo del año 2000, y que contemplan básicamente temas relacionados con unificación salarial y compensaciones económicas para los trabajadores.⁵⁵ A pesar de que la OIT, acusa de contumacia al Ecuador, no existen violaciones mayores en contra de los derechos fundamentales del trabajo, como la muerte y persecución de sindicalistas como el caso de Colombia y Perú. Sin embargo, la persistencia de estos incumplimientos residiría en el poder legislativo, ya que estos temas no tienen el suficiente valor agregado, para atraer la atención política en el interior del Congreso.

3.3.2 Quejas sobre Libertad Sindical

En los cinco años de este análisis, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha recibido siete quejas sobre violación al derecho de libertad en el Ecuador. Estas quejas han sido realizadas principalmente por

⁵⁵ Suplemento del Registro Oficial N° 34 13/III/2000.

confederaciones tanto nacionales como internacionales, así como, por federaciones y asociaciones laborales.

| Año | Caso N° | Organismo que ha presentado la queja contra el gobierno del Ecuador |
|------|---------|---|
| 1996 | 1848 | La Asociación de Empleados y Obreros del Instituto Ecuatoriano de Electrificación AEOI/INECEL La Federación de Trabajadores Petroleros El Frente Unitario de Trabajadores FUT La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas de Trabajadores CEDOCUT La Confederación de Trabajadores del Ecuador CTE La Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Libres Sindicales CEOSL |
| 1997 | 1911 | La Central Latinoamericana de Trabajadores CLAT |
| 1997 | 1915 | La Confederación de Trabajadores del Ecuador CTE La Central Latinoamericana de Trabajadores CLAT |
| 1999 | 2010 | Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres CIOSL |
| 2000 | 2010 | Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres CIOSL |
| 2001 | 2010 | Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres CIOSL |
| 2001 | 2108 | Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines UITA |

Tabla 14: Resumen de las Quejas recibidas por el Comité de Libertad Sindical

Las quejas son examinadas por el comité de expertos el cual de darse el caso emite las respectivas recomendaciones, siendo la única manera de presionar a los Estados Miembros a rectificar los incumplimientos ya que la OIT no cuenta con un instrumento jurídico que pueda obligar a los estados a cumplir con los convenios internacionales.

3.3.3 Situación del Convenio 87

A partir de estos antecedentes veamos cual es la situación actual. En el año de 1997, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, realizó una visita de carácter técnico para efectuar una revisión de la situación de los derechos de Libertad Sindical.

Al término de su visita, esta comisión redactó un informe con sus recomendaciones respectivas que se remitieron al Estado ecuatoriano, sin embargo hasta

el año 2001 no se recibió una respuesta oficial, por lo cual esta comisión ejecutó una observación individual referente al Convenio número 87 de Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicalización ratificado por el Ecuador en 1967. Este informe manifiesta que a pesar de constar en el Código de Trabajo como una cuestión de fondo, no existe una clarificación definida en la forma de los derechos de sindicalización.

Situación de los Servidores Públicos

En el Ecuador está establecido por la ley la existencia de tres tipos de trabajadores: en primer lugar los trabajadores de servicio civil que se rigen bajo la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en segundo lugar un gran grupo de trabajadores que se rigen bajo el Código de Trabajo y en tercer lugar el de los educadores regidos bajo la Ley de Educación. Bajo este esquema tan particular la OIT no asimila por qué los legisladores ecuatorianos han establecido esta división, aunque hasta cierto punto puede aceptar esta situación, lo que no es considerado como admisible por la OIT es el hecho de que haya la unicidad de asociación, es decir la posibilidad de asociarse a una sola asociación como es el caso de la UNE, lo que coarta el derecho universal de libre asociación.

Según las observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, a la fecha en el Ecuador existen incumplimientos debido a la discriminación que tienen los servidores públicos para ejercer este derecho. Para la comisión, no está claramente definido el alcance del derecho de sindicalización de los servidores públicos, por lo que pide la modificación de la Ley de Servicio Civil y

Carrera Administrativa.⁵⁶ A pesar de que la Constitución Política reconoce el derecho de sindicalización de los servidores públicos en el artículo 35, inciso 9; en el mismo artículo 35, en el inciso 9 dispone que las relaciones de los organismos y dependencias de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, de los organismos electorales, organismos de control y regulación y entidades que integran el régimen seccional autónomo del artículo 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Además, Debido a que en el Ecuador se prohíbe a los servidores públicos declarar huelgas, apoyar o intervenir en las mismas y formar sindicatos; La comisión pide la derogación del inciso g del artículo 60 de la misma ley.⁵⁷

Garantías de las Organizaciones Sindicales

La comisión ha pedido varias modificaciones a fin de dar las garantías respectivas a las organizaciones sindicales como se detallan a continuación:

- La adición al artículo 452 del Código de Trabajo de una disposición que prevea que, en caso de negativa del registro, el sindicato o asociación profesional en cuestión podrá acudir ante las autoridades judiciales competentes..
- La modificación del inciso 11 del artículo 454, de manera que las organizaciones de grado superior disfruten del derecho a expresar sus opiniones sobre la política económica y social del Gobierno en forma pacífica.⁵⁸

⁵⁶ La comisión recomienda modificar el inciso f) del artículo 59 de la ley de servicio civil y carrera administrativa de manera que los servidores públicos puedan formar organizaciones para el fomento y defensa de sus intereses profesionales y económicos.

⁵⁷ Estableciéndose al mismo tiempo que sólo se prohíbe la huelga a los servidores públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado (en particular, funcionarios de los Ministerios, el poder judicial y las fuerzas armadas) o que realicen servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población).

⁵⁸ Pero no podrán intervenir en actividades puramente partidistas, políticas o religiosas ajenas a sus funciones de promoción y defensa de los intereses de sus miembros, ni obligar a sus miembros a intervenir en ellas.

- La adición al final del artículo 466, inciso 2, de una disposición que prevea que en, caso de negativa del registro, el comité de empresa en cuestión podrá acudir ante las autoridades judiciales competentes.
- La supresión en el artículo 466, inciso 4, del requisito de tener que ser ecuatoriano para poder formar parte de una directiva.⁵⁹
- La modificación del artículo 472 relativo a la disolución por vía administrativa de un comité de empresa, de manera que las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas o el Ministerio de Trabajo puedan acudir ante las autoridades judiciales para solicitar la disolución del comité.
- La modificación del artículo 522, párrafo segundo sobre servicios mínimos en caso de huelga, disponiendo que a falta de acuerdo, la modalidad de la prestación de servicios mínimos será establecida por el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección General del Trabajo o de la subdirección respectiva, con la consulta de las organizaciones de trabajadores y de empleadores del sector.
- La derogación del decreto núm. 105, de 7 de junio de 1967, sobre paros y huelgas ilegales, por el que pueden imponerse penas de prisión para los autores de paros colectivos de trabajo y los que participen en ellos.

Incumplimientos Constitucionales

Por otra parte, la Comisión ha observado que dos nuevas disposiciones de la Constitución Política de 1998 plantean o pueden plantear problemas en relación con la aplicación del Convenio. Primero, el Artículo 35, inciso 9, que garantizará el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento sin

⁵⁹ A pesar que el artículo 13 de la Constitución Política determina que "los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley". La Comisión estima que el tenor actual de la Constitución Política y de la legislación no garantiza claramente el derecho de los ecuatorianos a acceder a cargos sindicales

autorización previa y conforme a la ley. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización. La Comisión recuerda que la imposición de un sistema de unicidad sindical en cada organismo o institución pública es incompatible con las exigencias del Convenio.⁶⁰

Segundo, en el Artículo 35, inciso 10, párrafos primero y segundo. El Gobierno manifiesta que en la primera parte del inciso 10 se reconoce y garantiza el derecho de huelga y que el concepto de paralización que establece la Constitución Política se lo interpreta como aquella acción que trae como consecuencia el interrumpir o dejar de prestar el servicio de que se trate, alejándose de lo preceptuado por la ley en general. A este respecto. Para la Comisión esta prohibición debería limitarse a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población. La Comisión estima que la prohibición del derecho de huelga en los servicios públicos es demasiado extensa y que en particular los servicios de educación y transportes en general no pueden ser considerados servicios esenciales en el sentido estricto del término.⁶¹

Incumplimientos Pendientes

Además, la Comisión ha hecho hincapié que desde hace numerosos años se refiere a variar las siguientes cuestiones:

⁶⁰ En estas condiciones, la Comisión pide al Gobierno que indique si el inciso 9 del artículo 35 de la Constitución Política implica que sólo podrá constituirse una sola organización por dependencia o institución del Estado o, si pueden constituirse varias, dando en tal caso derechos preferentes de negociación colectiva a la organización más representativa, y si cuando una organización pasa a ser la más representativa puede ejercer tales derechos preferentes en lugar de la organización que deja ser mayoritaria.

⁶¹ En estas condiciones, la Comisión pide al Gobierno que tome medidas para modificar la disposición constitucional mencionada, de conformidad con los principios de la libertad sindical, y que indique las medidas adoptadas o que prevé adoptar para acordar garantías compensatorias a los trabajadores privados del derecho de huelga.

- La necesidad de reducir el número mínimo necesario de trabajadores, en este caso 30, para constituir asociaciones, comités de empresa o las asambleas para organizar los comités de empresa.⁶²
- La privación de la garantía de estabilidad a los trabajadores que participan en una huelga de solidaridad.⁶³
- La denegación implícita del derecho de huelga a las federaciones y confederaciones.⁶⁴
- Que los trabajadores civiles de organismos adscritos o dependientes de las fuerzas armadas y, en particular, los trabajadores de los transportes marítimos de Ecuador gocen del derecho de sindicalización al sindicato de su elección.
- Que el Sindicato de Trabajadores de Transportes Navieros Ecuatorianos TRASNAVE sea registrado a la mayor brevedad.⁶⁵

Bajo un enfoque global, existe homogeneidad en la legislación socio-laboral de la región, sin embargo la OIT ha encontrado los siguientes incumplimientos.

En Bolivia, persiste la prohibición de asociación sindical para los trabajadores agrícolas como para los empleados públicos. Asimismo para dar lugar a un sindicato industrial se requiere de al menos el cincuenta por ciento de sus trabajadores.

En Colombia, la OIT mira con satisfacción la adopción de la ley número 584, de 13 de junio de 2000, que deroga o modifica disposiciones que iban en contra de este

⁶² Artículos 450, 466 y 459 del Código de Trabajo. Aunque el número mínimo de 30 trabajadores sería admisible en los casos de sindicatos de industria, la Comisión considera que el número mínimo debería reducirse en el caso de los sindicatos de empresa, para no obstaculizar la creación de estas organizaciones, en particular si se tiene en cuenta la importantísima proporción de pequeñas empresas en el país.

⁶³ Artículo 516 del Código de Trabajo. El Gobierno indica que insiste en su posición de tratar de impedir el uso abusivo de la participación en huelgas de solidaridad, que trajera como consecuencia un largo período de inamovilidad en el puesto, por participar en huelgas.

⁶⁴ Artículo 505 del Código de Trabajo.

⁶⁵ El Gobierno indica que la interrelación de varios artículos constitucionales obligará a revisar la solicitud de registro del sindicato. (caso número 1664, examinado por el Comité de Libertad Sindical).

derecho, sin embargo la prohibición a las federaciones y confederaciones de declarar la huelga continúa. Se mantiene la prohibición de la huelga en una gama muy amplia de servicios que no son necesariamente esenciales. Y persiste la facultad del Ministro del Trabajo para someter el fallo arbitral cuando una huelga se prolongue más allá de cierto período.

En Perú, los incumplimientos se centran en la exigencia de un número elevado de trabajadores (100) para constituir sindicatos de actividad, de gremio, y de oficios varios. También, existe la denegación del derecho de sindicación a los trabajadores que se encuentran en período de prueba. Igualmente, esta prohibida la participación política de los sindicatos además de que existen restricciones que limitan el campo de acción de los sindicatos.

En Venezuela, existen incumplimientos en la Constitución de la República de 1999, ya que en esta se restringen los mecanismos de elección de los dirigentes sindicales, además existen incumplimientos en la Ley Orgánica del Trabajo que tienen que ver con la exigencia de un período de más de 10 años de residencia para que los trabajadores extranjeros puedan formar parte de la junta directiva de un sindicato. Se mantiene la exigencia de un número de 100 trabajadores para constituir sindicatos de trabajadores no dependientes, y la exigencia de un número demasiado elevado de 10 empleadores para constituir una organización de patronos.

3.3.4 Situación del Convenio 98

Respecto al Convenio sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva, luego de no recibir ninguna respuesta oficial por parte del Ecuador, en el año 2000 esta comisión redactó una observación individual con referencia al Convenio número 98, señalando los mismos problemas de forma.

Situación de los Trabajadores Docentes

Ha existido un gran debate relacionado a la necesidad de que gocen de estos derechos, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel local o de establecimiento, el personal docente y directivo de instituciones educativas y el que ejerza funciones técnicas y profesionales de la educación. En el Ecuador el derecho de asociación que ampara al personal docente por medio de la Unión Nacional de Educadores UNE se da en todo el país, existiendo una dependencia de la UNE a nivel local en cada provincia y que sin perjuicio de esto los docentes pueden constituir asociaciones en cada institución educativa, tal como se da en la práctica. Sin embargo la comisión ha solicitado al gobierno que tome medidas para modificar la legislación relacionada, a efectos de poner la legislación en plena conformidad con la práctica y con las disposiciones del Convenio.

Contratación y Negociación Colectiva

En el año de 1997, el gobierno del Ecuador envió la memoria correspondiente a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en esta memoria se expresaba la voluntad de garantizar la práctica del Convenio y de que se han iniciado nuevos esfuerzos tanto en el Poder Legislativo como en otras instancias para alcanzar este objetivo. Sin embargo en junio de 1997 la Comisión debatió tres puntos importantes que estaban todavía pendientes en la legislación nacional del Ecuador y que no estaban detalladas en la memoria respectiva. En primer lugar, la Comisión recomienda la necesidad de modificar el artículo 3, inciso g de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa con objeto de que los obreros de las dependencias fiscales o de otras instituciones de derecho público y de instituciones de

derecho privado con finalidad social o pública disfruten de las garantías consagradas en el Convenio. En segundo lugar, la Comisión pidió incluir en la legislación disposiciones que garanticen la protección contra actos de discriminación antisindical en el momento de la contratación. Y en tercer lugar modificar el artículo 229, párrafo segundo del Código de Trabajo, relativo a la presentación del proyecto de contrato colectivo, de manera que las organizaciones sindicales minoritarias que no reúnan más del 50 por ciento de los trabajadores sujetos al Código de Trabajo puedan, por sí solas o en forma conjunta, negociar en nombre de sus propios miembros.

A pesar de que en la región existe una cierta convergencia y hegemonía de las políticas laborales de sindicalización, ya que este derecho fundamental de la OIT se reconoce fondo de la normativa laboral, todavía se mantienen varios incumplimientos que tienen que ver con la forma de su aplicación.

En Bolivia, debido a que se niega el derecho de asociación sindical los empleados públicos que no trabajan en la administración del estado se niega además el derecho de negociación colectiva.

En Colombia, una Comisión de la OIT en el año 2000 elaboró un anteproyecto de ley por medio del cual se garantiza el derecho de negociación colectiva a los empleados públicos, el mismo que el gobierno se comprometió a presentar al Congreso. En la actualidad, las federaciones y confederaciones, salvo la declaración de la huelga, tienen las mismas atribuciones de los sindicatos, incluido el derecho de negociación colectiva.

En Perú, a pesar de que la ley número 27270, de mayo de 2000, incorpora al Código Penal disposiciones que prohíben la discriminación en materia laboral y prevé sanciones pecuniarias o el cierre temporal del local ante conductas discriminatorias. No se prevé sanciones contra los actos de injerencia de los empleadores respecto de las

organizaciones sindicales. Conjuntamente, existe demasiada lentitud de los recursos judiciales ante denuncias por actos de discriminación antisindical o de injerencia. También, se requiere contar con una mayoría, difícil de conseguir, tanto del número de trabajadores como de las empresas para celebrar una convención colectiva por rama de actividad o gremio.

En Venezuela, hace numerosos años ha existido la necesidad de reforzar las sanciones aplicables en los casos de discriminación antisindical. Todavía existen limitaciones a la negociación colectiva en la ley orgánica del trabajo que dispone que, para negociar una convención colectiva, el sindicato en cuestión debe representar a la mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa, impidiendo que las organizaciones minoritarias puedan negociar conjuntamente un convenio colectivo en nombre de sus afiliados.

De esta manera, como lo habría previsto Montúfar en su investigación,⁶⁶ los países de la Región Andina, han experimentado la interdependencia y globalización al interior de su discurso normativo. La mayoría de innovaciones del sector socio-laboral, tanto en Ecuador como en Latinoamérica, se deben a la influencia de los aspectos normativos difundidos por la OIT. También han influido los procesos reales de integración a mercados globales, modificando la capacidad de asociación sindical y su estructura institucional.

⁶⁶ César Montúfar. *Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*. Centro Andino de Estudios Internacionales. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito. 2001. Pág. 194.

CONCLUSIONES

Al término de esta investigación y después de analizar la influencia que la OIT ha ejercido en la estructura institucional y en la normativa de asociación sindical del Ecuador se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- El objetivo de esta tesis ha sido analizar la influencia ejercida por la OIT en la estructura institucional y normativa del Ecuador. En referencia a la pregunta *¿Qué innovaciones en la estructura institucional del Ministerio de Trabajo se han producido en el marco de las decisiones consensuales y de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo en el período 1997 – 2001?*. En el Ministerio de Trabajo existen cinco departamentos que están relacionados directamente con el cumplimiento de convenios internacionales de la OIT. La estructura de estos departamentos ha permanecido intacta hasta finales del 2001, sin embargo la Dirección de Mediación Laboral desaparecerá por representar un aparato burocrático demasiado extenso frente a la reducción de usuarios que demandaban sus servicios debido principalmente a la precarización de la actividad sindical en el país. A pesar de esto, se mantendrán las funciones relativas a los convenios internacionales de mediación y prevención laboral. Los departamentos pertenecientes a esta dirección pasan a ser parte de la Dirección General del Trabajo y sus funciones serán supervisadas por los Inspectores de Trabajo. Por otra parte, en el año de 1997 se realizó la

Reunión Tripartita Sobre la Reforma de la Administración del Trabajo y los Nuevos Roles de los Ministerios de Trabajo que pretendería marcar el rumbo de los Ministerios de Trabajo para la administración laboral. Debido a esto, la *Oficina de Área y Equipo Técnico de OIT para los Países Andinos* ha elaborado una propuesta para la modernización del Ministerio de Trabajo del Ecuador, ésta propuesta no fue considerada en los cambios realizados en la estructura del Ministerio a finales del 2001, ya que no se justifica la creación de un aparato burocrático demasiado extenso frente a una reducción de los usuarios que demanden los servicios de mediación y prevención laboral, sin embargo, se mantienen las funciones relacionadas con los convenios internacionales de Libertad Sindical.

- En referencia a la pregunta *¿Qué innovaciones en la normativa de asociación sindical en el Ecuador se han producido en el marco de las decisiones consensuales y de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo en el período 1997 – 2001?*. Tanto en la Constitución como en el Régimen Laboral Ecuatoriano, se garantizan los derechos relacionados con los convenios internacionales de Libertad Sindical de la OIT. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, número 87, está contemplado en el Régimen Laboral Colectivo en las secciones referentes a las Asociaciones de Trabajadores y a las Asociaciones de Empleadores. El Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, número 98, está contemplado en el Régimen Laboral Colectivo en la sección referente al Contrato y Conflicto Colectivo. En el año de 1997, con la visita de una comisión de expertos de la OIT, se determinaría el grado de asimilación de los convenios internacionales de Libertad Sindical en la

legislación nacional. A pesar de que no existen problemas de fondo con referencia al cumplimiento de estos convenios, si existen incumplimientos de forma en algunos aspectos relacionados con la estructura del sector laboral del Ecuador. Aún cuando en la Constitución del Ecuador se reconoce la obligatoriedad de la aplicación de los convenios internacionales de la OIT, la estructura en la que se encuentra dividida el sector laboral, no permite que los convenios internacionales de libertad sindical sean asimilados en su totalidad por la legislación nacional, lo cual ha desembocado en una serie de observaciones y recomendaciones por parte de la comisión de expertos a este respecto. Por otro lado los convenios fundamentales no consideraron la diversidad de estructuras al interior de cada uno de los estados miembros. Estos incumplimientos no han sido corregidos, ya que no existe la decisión política por parte del Congreso para el tratamiento de estos temas, esto ha ocasionado que el Ecuador sea considerado contumaz en relación al resto de países de la Región Andina.

- Con respecto al *Proceso de Cambio Organizacional*, la OIT ha evolucionado en torno a tres modelos de cambio entre adaptación y aprendizaje. Los treinta primeros años de vida se caracterizaron por una adaptación basada en un incremento de su crecimiento organizacional, en los veinte años siguientes su adaptación ha sido turbulenta para finalmente llegar a una interdependencia dirigida. Además, la OIT es una organización movida por intereses políticos caracterizada por un proceso consensual que se enmarca dentro de un modelo de toma de decisiones analítico. Estas decisiones consensuadas son trasladadas a los Estados Miembros y cuentan con mecanismos de supervisión los mismos que enfrentan problemas anidados desde su creación, ya que están limitados a

dar sus recomendaciones y observaciones, puesto que en la práctica la OIT no cuenta con un marco jurídico que pueda obligar a los países a cumplir con sus obligaciones.

- Frente a los procesos de globalización, la OIT es una organización que ha influenciado en la homogenización y convergencia de políticas del sector socio-laboral a nivel de la Región Andina, el derecho fundamental de Libertad Sindical está garantizado en el fondo de la normativa laboral de todos países de la región, su grado de asimilación y cumplimiento varía según las estructuras internas del sector laboral de cada uno de ellos. Este ha sido otro problema anidado desde la creación de la OIT, ya que los convenios internacionales chocan de alguna manera con las estructuras de la composición laboral y por tanto hacen más difícil una total convergencia y homogenización de las normas.
- El Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de Ecuador, tradicionalmente ha desempeñado una función de administrador de la justicia laboral, mas no de la de generador de política laboral. La inestabilidad política vivida en estos cinco años no ha permitido que en el Ministerio exista una política laboral con objetivos definidos. Los Ministros de Trabajo han tenido que enfrentar conflictos laborales a nivel nacional resultado de la inconformidad de los sectores laborales, lo que demuestra que el Ministerio pasa más tiempo como un aplacador de conflictos que son resultado de su falta de planeación en política laboral. La influencia de la Organización Internacional del Trabajo sobre la estructura institucional del Ministerio de Trabajo del Ecuador, vista desde la su propuesta de modernización, tiene el objetivo de realizar una reestructuración organizacional que busca hacer del Ministerio una institución más eficiente y comprometida a su objetivo elemental de generar políticas laborales. Las

reformas estructurales en el Ministerio de Trabajo en el corto plazo contemplaran reformas de carácter salarial para sus empleados, mientras que al largo plazo es todavía incierta si la propuesta de modernización presentada por la OIT será factible de implementarse.

- El objetivo de los convenios laborales internacionales de la OIT, a más de lograr de manera implícita una homogenización de las normas nacionales, buscan el cumplimiento de las metas y objetivos políticos resultado del consenso de sus Estados Miembros. Para esto se cuenta con mecanismos de supervisión, como los Procedimientos Especiales para la Protección de la Libertad Sindical, que han sido establecidos para trasladar las innovaciones normativas e institucionales a cada uno de los países.
- La poca atención prestada por el Estado ecuatoriano a la solución de los incumplimientos en materia sindical se traducen en la poca preocupación tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo a este respecto. Estos incumplimientos tienen que ver más con la forma de la aplicación de los convenios internacionales que con su fondo, la simpleza de los mismos y su renuencia a implicado que la OIT impute al Ecuador de contumaz ya que son reconocidos por el gobierno dando la excusa que es el Legislativo quien no ha dado paso a las reformas.
- Con la dolarización de la economía ecuatoriana, no se cuenta con el respaldo de una emisión monetaria, por lo cual los sectores productivos privados deben adoptar nuevos esquemas de contratación laboral que permitan incrementar los niveles de producción y flexibilizar el componente laboral. Bajo esta perspectiva, las asociaciones sindicales tienden a perder su espacio de

participación ya que no existe una relación laboral de carácter permanente que les permita ejercer su derecho de asociación.

- Frente a la renuencia que presenta el Ecuador, la Organización Internacional del Trabajo no cuenta con los medios jurídicos para obligar a los estados con el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados, la actual situación de casos pendientes e incumplimientos por parte del Ecuador demuestran que el vigente mecanismo de supervisión de observaciones y recomendaciones basados en las memorias de los Estados Miembros no resulta ser el más idóneo para este fin, ya que no es tomado con la suficiente seriedad por los mismos.
- Los elevados índices de desempleo experimentados en el Ecuador en estos cinco años, han influido en que las asociaciones sindicales pierdan su representatividad, debido a que estas agrupan a grupos privilegiados que poseen un trabajo de carácter permanente, mientras quedan excluidos un gran número de trabajadores que están en la categoría de subempleados o informales. La reducción de la actividad sindical ha influido en la estructura organizacional del Ministerio, el cual ha tenido que reducir el tamaño del aparato burocrático relacionado con el tema de Libertad Sindical, sin embargo las funciones de mediación y prevención laboral se mantienen en pos de garantizar el cumplimiento de los convenios internacionales de la OIT.

BIBLIOGRAFÍA

- Montúfar, César. *Hacia una Teoría de la Asistencia Internacional para el Desarrollo*. Ecuador, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001.
- Haas, Ernst. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. University of California Press, 1990.
- Keohane, Robert y Helen V. Milner. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1997.
- *Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el Siglo XXI*. Oficina Internacional del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, 1997.
- Cox, Robert. *Approaches to World Order*. Cambridge University Press, 1996.
- *Estudio Comparado: Tendencias y Contenidos de la Negociación Colectiva: Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales de los Países Andinos*. Organización Internacional del Trabajo, 1998.
- Von, Geraldo y Héctor Bartolomei de la Cruz. *La Organización Internacional del Trabajo*. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1990.
- *Barriga, Washington y Sánchez Fernando. Convenios Internacionales Socio Laborales Vigentes 1919-1993*. OIT – Otros Organismos. Quito 1993.

ANEXOS



NACIONES UNIDAS

Sistema de las NACIONES UNIDAS

ÓRGANOS PRINCIPALES DE LAS NACIONES UNIDAS

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Comité de Estado Mayor

Comités permanentes y órganos especiales

Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia

Tribunal Internacional para Rwanda

Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Iraq)

Misiones y operaciones de mantenimiento de la paz

CONSEJO DE SEGURIDAD

Comisiones principales

Otros comités del periodo de sesiones

Comités permanentes y órganos especiales

Otros órganos subsidiarios

ASAMBLEA GENERAL

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

COMISIONES ORGÁNICAS

Comisión de Desarrollo Social

Comisión de Derechos Humanos

Comisión de Estupefacientes

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

Comisión de Población y Desarrollo

Comisión de Estadística

COMISIONES REGIONALES

Comisión Económica para África (CEA)

Comisión Económica para Europa (CEPE)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESAP)

Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)

Comités del periodo de sesiones y comités permanentes

Grupos de expertos, grupos especiales y conexos

ÓRGANOS CONEXOS

OIEA
Organismo Internacional de Energía Atómica

OMC
Organización Mundial del Comercio

CTBTO
Organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares

OPAQ
Organización para la Prohibición de las Armas Químicas

OMT
Organización Mundial del Turismo

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS*

OIT
Organización Internacional del Trabajo

FAO
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

OMS
Organización Mundial de la Salud

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

AIF Asociación Internacional de Fomento

CFI Corporación Financiera Internacional

OMGI Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

CIAD Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

FMI
Fondo Monetario Internacional

OACI
Organización de Aviación Civil Internacional

OMI
Organización Marítima Internacional

UIT
Unión Internacional de Telecomunicaciones

UPU
Unión Postal Universal

OMM
Organización Meteorológica Mundial

OMPI
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

FIADA
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

ONUDI
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

SECRETARÍA

Oficina del Secretario General

Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Oficina de Asuntos Jurídicos

Departamento de Asuntos Políticos

Departamento de Asuntos de Desarme

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Departamento de Asuntos de la Asamblea General y Servicios de Conferencia

Departamento de Información Pública

Departamento de Gestión

Oficina del Programa relativo al Iraq

Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad

Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito

Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

Oficina de las Naciones Unidas en Viena

Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi

PROGRAMAS Y ÓRGANOS

UNCTAD
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

CCI
Centro de Comercio Internacional UNCTAD/IOC

PNUID
Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

PNUMA
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UNIFEM
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

VNU
Voluntarios de las Naciones Unidas

FNUAP
Fondo de Población de las Naciones Unidas

ACNUR
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PMA
Programa Mundial de Alimentos

OOPS**
Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

OTROS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

OACDH
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

CRIJAH
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat)

UNOPS
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

UNU
Universidad de las Naciones Unidas

INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

INSTRAW
Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer

UNICRI
Instituto Interregional para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia

UNITAR
Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

UNIRISD
Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social

UNIDIR**
Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme

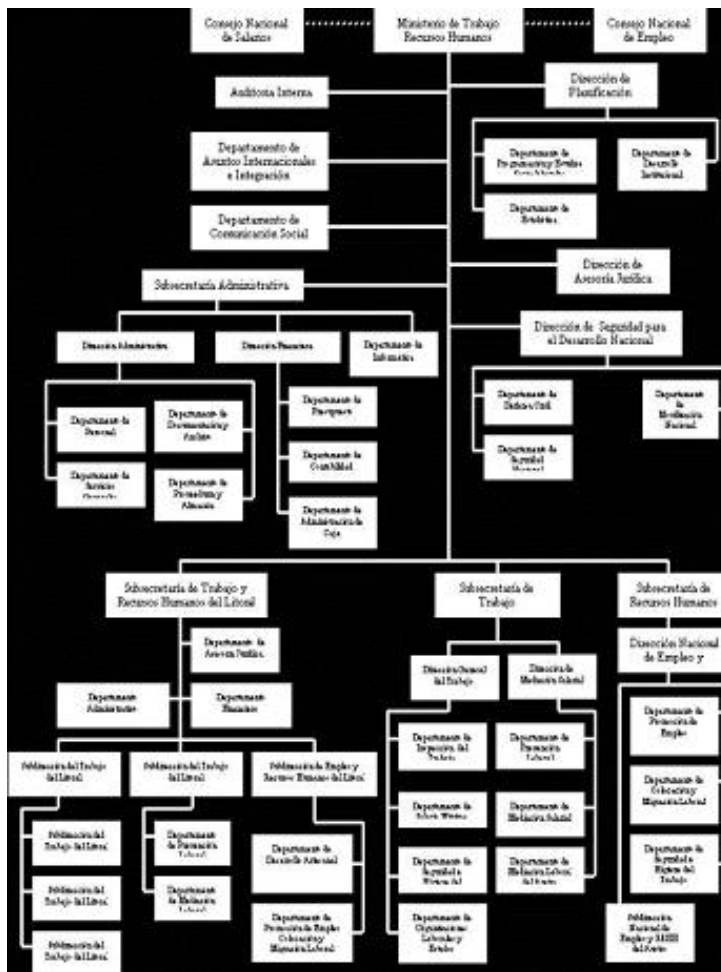
* Organizaciones autónomas que trabajan con las Naciones Unidas y entre sí y bajo el mecanismo de coordinación del Consejo Económico y Social.
 ** Informa sólo a la Asamblea General.

CAPITULO II

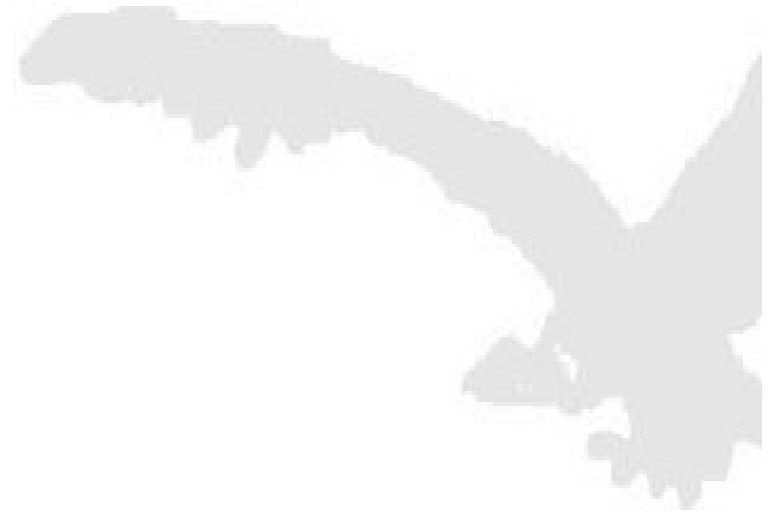
INNOVACIONES INSTITUCIONALES



Organigrama



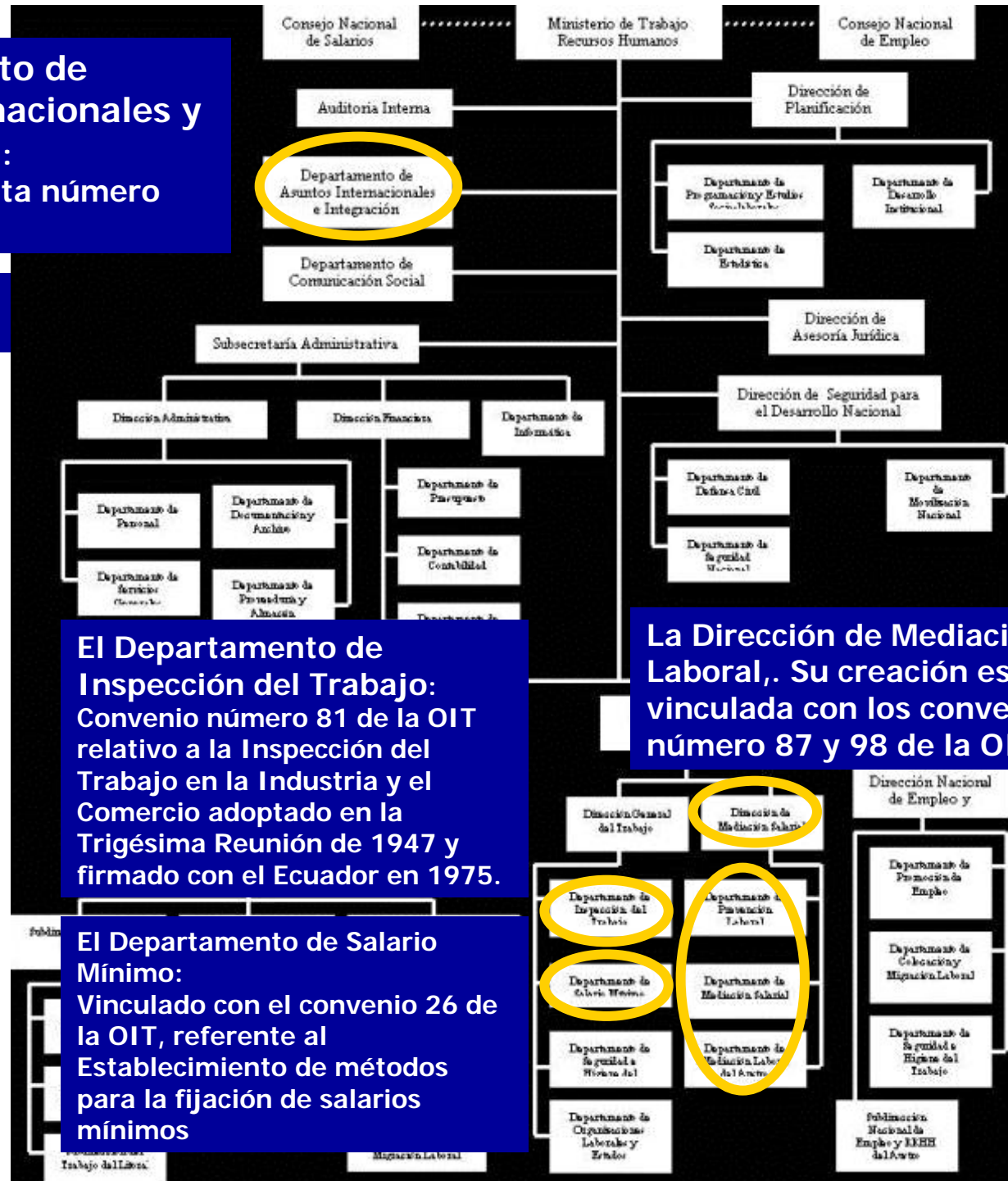
La Subsecretaría Administrativa
La Subsecretaría de Trabajo
La Subsecretaría de Recursos Humanos
La Subsecretaría de Trabajo y Recursos Humanos del Litoral





El departamento de Asuntos Internacionales y de Integración: Consulta Tripartita número 144 de la OIT.

Organigrama



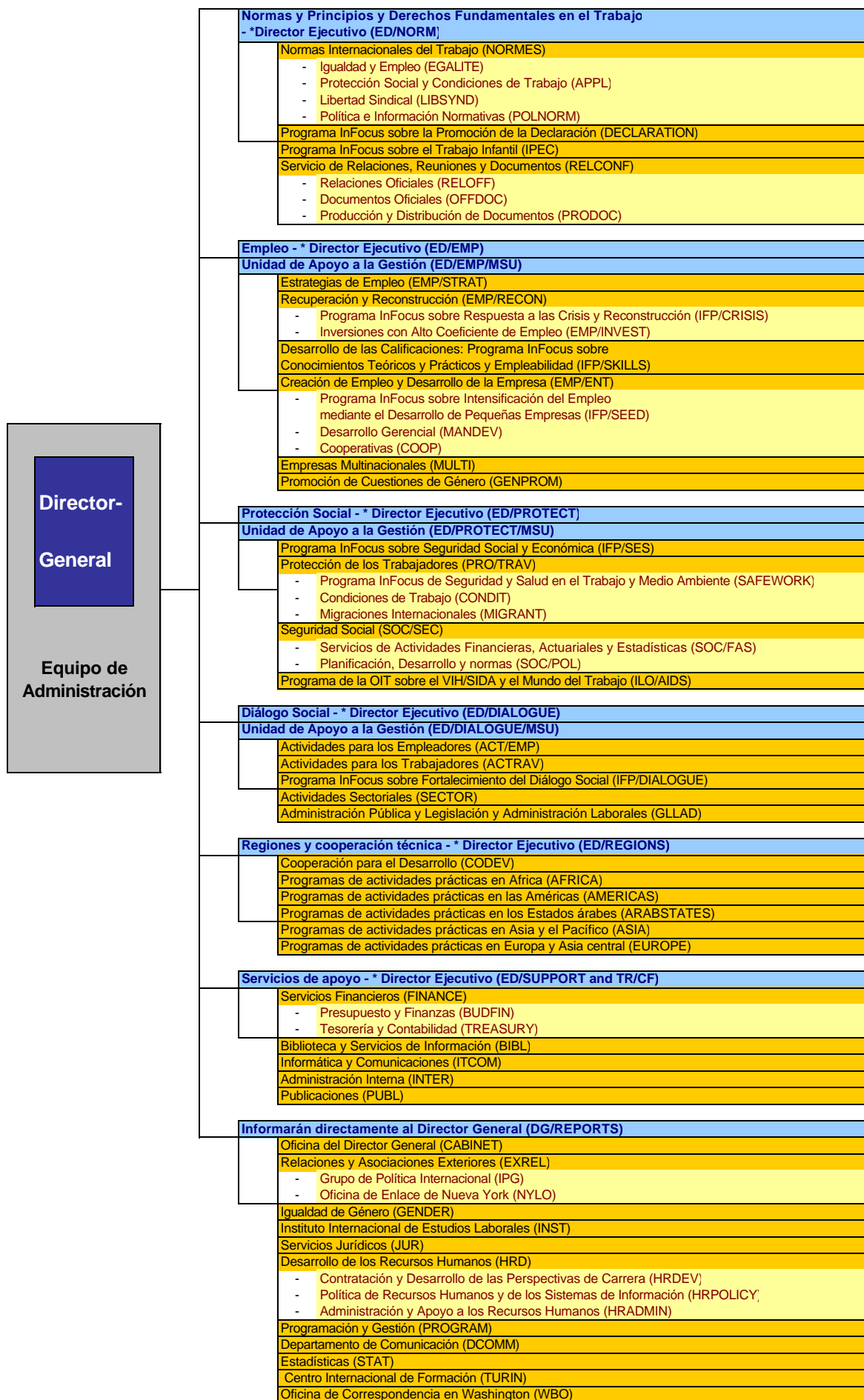
El Departamento de Inspección del Trabajo: Convenio número 81 de la OIT relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio adoptado en la Trigésima Reunión de 1947 y firmado con el Ecuador en 1975.

La Dirección de Mediación Laboral, Su creación está vinculada con los convenios número 87 y 98 de la OIT

El Departamento de Salario Mínimo: Vinculado con el convenio 26 de la OIT, referente al Establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos

Oficina Internacional del Trabajo

Organigrama



Matriz de Evaluación de la Estructura Organizacional del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos del Ecuador

Lugar y Fecha: _____

Departamento

| |
|---|
| <p>Nombre del Departamento: _____</p> <p>Fecha de Creación: _____</p> |
| <p>Creación por:</p> <p><input type="checkbox"/> Constitución</p> <p><input type="checkbox"/> Reglamento</p> <p><input type="checkbox"/> Ley</p> <p>Detalle: _____</p> <p>_____</p> |
| <p>Tipo de Organización:</p> <p><input type="checkbox"/> Horizontal</p> <p><input type="checkbox"/> Vertical</p> |

Carácter Internacional

| |
|--|
| <p>Su creación tiene vinculación con algún Convenio de la Organización Internacional del Trabajo</p> <p><input type="checkbox"/> Si</p> <p><input type="checkbox"/> No</p> <p>En caso afirmativo, Nombre del Convenio (número):</p> <p>_____</p> <p>_____</p> |
| <p>Funciones Establecidas por:</p> <p><input type="checkbox"/> Legislación Nacional</p> <p><input type="checkbox"/> Convenio Internacional de la OIT</p> <p>Principales Funciones:</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> |

Organización

| |
|--|
| Número de Empleados del Departamento: _____ |
| Reporta a una instancia superior: <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No En caso Afirmativo, Nombre: _____ |
| Realiza algún reporte para la Organización Internacional del Trabajo <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No Nombre del Reporte: _____ _____ _____ _____ |

Relación con Convenios Internacionales de la OIT

| | |
|---|--------------------------------------|
| Este departamento ha atendido casos relacionados con convenios internacionales de la OIT <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No | |
| Fecha: | Detalle de Caso (número de convenio) |
| Ha sufrido alguna modificación en su estructura debido a Convenio Internacional o Recomendación de la OIT <input type="checkbox"/> Si <input type="checkbox"/> No Detalle: _____ _____ _____ _____ | |

Proforma de la OIT para el año 2001

Cuadro 1. Resumen de las propuestas para 2000-2001

| Presupuesto ordinario | Presupuesto 1998- 1999 | Estimaciones 2000-2001 |
|--|---------------------------|------------------------|
| Organos rectores¹ | 65.636.386 | 65.440.917 |
| Objetivos estratégicos² | 357.087.481 | 358.067.950 |
| 1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo | - | 78.565.118 |
| 2. Empleo | - | 132.124.622 |
| 3. Protección social | - | 88.553.188 |
| 4. Diálogo social | - | 58.825.022 |
| Servicios de gestión³ | 40.931.367 | 40.931.367 |
| Otros créditos presupuestarios | 20.636.500 | 20.636.500 |
| Ajuste por movimiento del personal | (4.116.734) | (4.116.734) |
| Gastos imprevistos | 875.000 | 875.000 |
| Fondo de operaciones | 0 | 0 |
| Ajuste de los costos | | (785.000) |
| Total presupuesto aprobado 1998-1999 | 481 050 000 | |
| Total presupuesto propuesto 2000-2001 (nuevo cómputo) | | 481 050 000 |

¹Esta partida abarca las funciones descritas en los siguientes apartados: 10 (Conferencia Internacional del Trabajo), 20 (Consejo de Administración), 30 (Reuniones regionales principales), 210 (Servicios jurídicos) y 220 (Relaciones, reuniones y documentación). ²Esta partida comprende los programas técnicos, los programas regionales y las actividades de apoyo, que se detallan en el cuadro 2. ³Esta partida abarca las funciones descritas en los siguientes apartados: 40 (Dirección general), 160 (Personal), 170 (Servicios financieros) y 200 (Programación y gestión).

Cuadro 2. Desglose de los objetivos estratégicos que se propone

| Presupuesto ordinario (en dólares estadounidenses constantes de 1998-1999) | 2000-2001 Estimaciones |
|---|------------------------|
| Objetivos estratégicos | |
| Programas técnicos¹ | 149.387.855 |
| 1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo | 31.737.426 |
| 2. Empleo | 55.103.584 |
| 3. Protección social | 44.271.122 |
| 4. Diálogo social | 18.275.723 |
| Programas regionales² | 140.909.873 |
| 1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo | 31.918.244 |
| 2. Empleo | 51.946.056 |
| 3. Protección social | 27.339.510 |
| 4. Diálogo social | 29.706.063 |
| Actividades de apoyo³ | 67.770.222 |
| 1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo | 14.909.448 |
| 2. Empleo | 25.074.982 |
| 3. Protección social | 16.942.556 |
| 4. Diálogo social | 10.843.236 |
| | 358.067.950 |

1Esta partida abarca las funciones descritas en los siguientes apartados: 50 (Normas internacionales del trabajo y derechos humanos), 60 (Empleo y formación), 65 (Desarrollo de empresas y cooperativas), 75 (Centro de Turín), 80 (Relaciones laborales y administración del trabajo), 85 (Empresas multinacionales), 90 (Condiciones y medio ambiente de trabajo), 100 (Actividades sectoriales), 110 (Seguridad social), 120 (Estadísticas), 125 (Política de desarrollo), 130 (Instituto Internacional de Estudios Laborales), 140 (Igualdad para la mujer), 145 (Actividades interdepartamentales), 225 (Actividades para los Empleadores) y 230 (Actividades para los trabajadores). 2Esta partida se detalla en el cuadro3. 3Esta partida abarca las funciones descritas en los siguientes apartados: 175 (Administración interna), 180 (Publicaciones), 185 (Informática y comunicaciones), 190 (Biblioteca de la OIT), 235 (Información pública), y 240 (Relaciones internacionales).

Cuadro 3. Desglose de los programas regionales que se propone

| | Presupuesto ordinario (en dólares estadounidenses constantes de 1998-1999) | |
|---|--|-----------------------------|
| | Presupuesto de 1998-1999 | Estimaciones para 2000-2001 |
| Asociación activa, cooperación técnica y movilización de recursos | 3.180.261 | 3.180.261 |
| Programa de actividades prácticas en Africa | 39.615.698 | 40.450.698 |
| Programa de actividades prácticas en las Américas | 36.643.947 | 36.793.947 |
| Programa de actividades prácticas en los Estados árabes | 7.985.753 | 8.085.753 |
| Programa de actividades prácticas en Asia y el Pacífico | 39.420.668 | 39.820.668 |
| Programa de actividades prácticas en Europa y Asia central | 12.478.546 | 12.578.546 |
| Total de los programas regionales | 139.324.873 | 140.909.873 |