

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 1 del

orden del día: **Panorámica**

1.1: Antecedentes de la liberalización y experiencia al respecto

IMPACTO DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LA AVIACIÓN CIVIL EN EL EMPLEO Y LAS PRÁCTICAS SOCIALES

[Nota presentada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)]

NOTA DE INFORMACIÓN

RESUMEN

En esta nota se presenta el resumen ejecutivo de un estudio de la OIT.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos tuvieron un impacto directo, arrollador e inmediato en la aviación civil. Todo parece indicar que se recuperará de la crisis subsiguiente en un futuro no demasiado remoto, si bien más lentamente de lo que se pensaba. Aun teniendo presente el impacto de dichos sucesos, el presente estudio se centrará en las secuelas sociales y para el empleo, a más largo plazo, de la incesante reestructuración de la aviación civil.

2. UN SECTOR EN FRANCA EVOLUCIÓN

2.1 *La Reunión tripartita sobre la reestructuración de la aviación civil: consecuencias para la dirección y el personal* (Ginebra, 21-25 de enero de 2002) señaló la importante contribución del sector del transporte aéreo a las economías mundial y nacionales, así como el nexo entre el crecimiento económico mundial y el desarrollo del tráfico aéreo. Se destacó que la aviación es una infraestructura importante de interés público, en los países insulares, sin litoral, dependientes del turismo y menos adelantados al igual que en los países de gran extensión.

¹ Versiones en español y francés proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

3. CONTEXTO DE FUNCIONAMIENTO

3.1 La aviación civil es uno de los servicios más importantes del mundo. Según estimaciones de la OACI, aportó a la economía mundial no menos de seis millones de puestos de trabajo en 1998. La OIT señaló tan importante contribución a las economías mundial y nacionales.

3.2 La aviación depende de su fluidez de caja y se caracteriza por una demanda cíclica. Proporciona un servicio nacional e internacional vital que, por término medio, sólo ha tenido una rentabilidad marginal los «años buenos», incluso en países en los cuales ha logrado grandes economías de escala. Un fenómeno relativamente reciente del sector es la aparición y crecimiento sorprendentemente rápido de unas compañías aéreas de costo módico a las que no ha afectado la crisis actual.

4. REGLAMENTACIÓN

4.1 El transporte aéreo internacional se rige hoy por diferentes grados de reglamentación según los Estados, los tipos de servicio y las diferentes actividades, con la flexibilidad variable consiguiente para las compañías aéreas. Puede verse una descripción más detallada de la reglamentación económica del sector en el documento ICAO (Doc. 9626).

4.2 La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte propugna un sistema de normas inteligentes y específicas, esto es, la llamada reglamentación «SMART».

5. FUNCIÓN DE INTERÉS PÚBLICO

5.1 Uno de los puntos fundamentales del debate sobre la reglamentación gira en torno al cometido básico del transporte aéreo comercial, es decir, si actúa como servicio público, como actividad estrictamente comercial con fines sobre todo lucrativos, o como una mezcla de ambos. La *Reunión tripartita sobre la aviación civil* de la OIT destacó que la existencia de un sector pujante de la aviación civil era de interés público. La disponibilidad de transporte aéreo y el acceso al mismo pueden dar un fuerte impulso al crecimiento económico nacional, en beneficio de todos, sean o no consumidores de transporte aéreo. Así pues, por razones de seguridad de los bienes y de las personas los gobiernos deben intervenir activamente en la protección y el mantenimiento de una estructura de aviación civil. Por otra parte, a la economía nacional le conviene que la infraestructura de aviación civil tenga una capacidad adecuada de crecimiento en el sector general de la aviación. En el movimiento sindical se apoya decididamente el mantenimiento de la función de interés público de la aviación civil.

6. LIBERALIZACIÓN

6.1 La liberalización de la aviación civil ha progresado en gran parte del mundo. La experiencia en materia de liberalización de diferentes países y regiones ha configurado su visión del método o la combinación de métodos más prometedora para acentuar la liberalización en el futuro. El denominador común de los distintos tipos de acuerdo existentes es que adoptan un enfoque pragmático y privativo de la aviación con miras a alcanzar sus objetivos. Suelen entrañar un mecanismo de transición que implica salvaguardias y una liberalización escalonada.

6.2 La OACI ha destacado últimamente que el peligro de las tendencias regionales y multilaterales radica en la creación de bloques, cada uno de ellos con reglas similares pero diferentes, lo cual puede coartar la liberalización a la larga.

7. PRIVATIZACIÓN

7.1 La privatización es un eficaz instrumento de política mediante el cual los gobiernos de muchos países promueven y mantienen el desarrollo económico. Al extenderse el concepto de la

privatización, ha pasado a abarcar una amplia gama de enfoques. Cada vez más, se considera en general que por privatización se entiende cualquier esfuerzo destinado a fomentar la participación del sector privado en el suministro no solamente de bienes comerciales, sino también de una infraestructura y unos servicios públicos. Se da con ello por supuesto que el sector privado, ya sea directamente o bien en régimen de contrata con organismos estatales, está en condiciones de proporcionar más eficazmente muchos de los bienes y servicios que pueden pagar los ciudadanos como son, por ejemplo, el transporte, la energía eléctrica y la vivienda.

7.2 Persiste la tendencia a la privatización plena o parcial de las **compañías aéreas** de propiedad estatal, a pesar de que, debido al estado actual del sector, ha habido que abandonar o aplazar los planes de privatización de varias compañías aéreas.

7.3 La principal razón de la privatización de los **aeropuertos** es que el Estado puede tener una pericia limitada en su gestión y que otros elementos pueden administrarlos con un costo menor, unos ingresos mayores y unos servicios mejores y más eficaces. La privatización de aeropuertos ha tenido éxito en muchas partes del mundo.

7.4 Desde hace unos años, se tiende cada vez más a separar del sector público los **servicios de navegación aérea**, si bien, en la mayoría de los casos, el Estado sigue siendo propietario de su proveedor. La OACI prefiere hablar de «autoridad autónoma», porque la comercialización de los servicios de navegación aérea no significa necesariamente que la organización tenga que desgajarse de la jurisdicción estatal o que el gobierno pueda desentenderse de su misión al respecto. La mayoría de los gobiernos o bien han conservado su función reglamentaria en todo lo relacionado con la seguridad y la economía o bien la han traspasado a organismos ajenos al proveedor de los servicios. Las organizaciones profesionales internacionales siguen oponiéndose a la privatización de los proveedores de servicios de navegación aérea porque temen que, para elevar al máximo los beneficios, pongan en peligro la seguridad del sistema.

8. PROPIEDAD

8.1 A las compañías aéreas se les restringe artificialmente la facultad de rebasar su propio mercado nacional. En la aviación es casi imposible la actividad normal de fusiones y adquisiciones porque se imponen límites a la propiedad extranjera. Las normas internacionales exigen que una compañía aérea sea mayoritariamente propiedad de nacionales de un país, para que no corra el peligro de perder sus derechos de tráfico en beneficio de terceros países. No obstante, está cundiendo en el sector la idea de que el costo de las fusiones es demasiado grande y que no aporta los beneficios previstos. Uno de los grandes problemas de esas fusiones es la cuestión de la veteranía.

9. SEGUNDA PARTE: CONSECUENCIAS SOCIALES Y PARA EL EMPLEO

9.1 Esta parte versa sobre el cometido de la Oficina Internacional del Trabajo, la oposición a la reestructuración, las repercusiones en el empleo, el fomento del diálogo social y de la participación, las consecuencias sociales de la reestructuración. Se dan también algunos ejemplos de la experiencia de otros sectores.

10. LA OIT, LA MUNDIALIZACIÓN Y EL TRABAJO DECENTE

10.1 La comunidad internacional ha reafirmado una y otra vez el cometido de la OIT en la fijación y la aplicación de normas internacionales del trabajo. El consenso al respecto ha evitado que diferentes organizaciones se basaran en series diferentes de normas del trabajo, con la posibilidad de interpretaciones contrapuestas de su significado y aplicación. La OIT ha creado hace poco la *Comisión Internacional sobre la Dimensión Social de la Globalización*, encargada de preparar un gran informe sobre el particular.

10.2 El Programa de Trabajo Decente de la OIT sienta las bases de un enfoque integrado de las dimensiones políticas, económicas y sociales de la normativa pública. Sus cuatro objetivos estratégicos — los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social — están estrechamente interconectados porque solamente es posible plasmar ciertas complementariedades si se persiguen simultáneamente esos cuatro objetivos.

10.3 Unas normas del trabajo internacionalmente aceptadas proporcionan el marco general con miras a la consecución del objetivo del trabajo decente en cualquier contexto nacional, en función de las condiciones de cada país. Las normas internacionales del trabajo amparan a todos los trabajadores, aunque las estrategias y los métodos adoptados para aplicarlas no sean siempre los mismos.

10.4 La mundialización confirma la necesidad de tener en cuenta el parecer de los interlocutores sociales al formular medidas de política social y económica, al igual que en la empresa y las actividades sectoriales. El diálogo social y la participación pueden contribuir poderosamente a la protección de los trabajadores, a la estabilidad social, a la paz laboral y al bien común, así como a la elevación de la productividad y de la competitividad. La OIT fomenta la participación de los trabajadores en la formulación y la aplicación de las decisiones normativas — de todo tipo — que les afecten.

11. OPOSICIÓN A LA REESTRUCTURACIÓN

11.1 La reestructuración de la aviación civil tiene consecuencias para la dirección y para los empleados. El afán de toda compañía aérea es reducir los costos, entre ellos los laborales, y exigir de su personal una mayor productividad y unos servicios de mejor calidad. Tales estrategias tienen grandes repercusiones en los sindicatos y las relaciones de trabajo. En efecto, la descentralización desemboca invariablemente en la fragmentación, el recurso a un proveedor exterior implica un traspaso de la responsabilidad en materia de empleo y de relaciones laborales, y el fraccionamiento puede crear dos niveles de personal, uno de los cuales tendrá lógicamente unas condiciones de empleo inferiores.

11.2 En los últimos años ha habido varios estudios sobre la experiencia y las reacciones de los sindicatos y de sus miembros del sector de la aviación en lo que atañe a la reestructuración del sector. Los sindicalistas de las compañías aéreas aseguran que ha habido grandes cambios en esos años. Según ellos, el efecto global de la reestructuración para sus miembros ha sido negativo o, si acaso, indiferente, en especial en lo que se refiere al impacto de la competencia de transportistas de costo módico.

11.3 Los sindicatos que tienen afiliados en las compañías aéreas mundiales juzgan mal la subcontratación mundial, lo cual confirma que los sindicatos son partidarios de la integridad de su compañía nacional. En cuanto al impacto de la reestructuración en las condiciones esenciales de empleo de sus afiliados, más de tres cuartos de las personas interrogadas mencionaron el impacto negativo de la reestructuración en la intensidad del trabajo. Se estimaba igualmente que habían empeorado otras dimensiones del empleo, sobre todo el grado de seguridad del empleo, la satisfacción laboral y la calidad de las relaciones entre el sindicato y la dirección.

11.4 Para impedir que la reestructuración interrumpa el diálogo social, es necesario que todos los interesados intervengan lo antes posible en la tarea de liberalización. Las relaciones de trabajo dependen de las prácticas en materia de libertad sindical y de negociación colectiva, de las restricciones que frenen el derecho de huelga en el servicio público, del impacto en el empleo de la aparición de competidores, de la remuneración y de las prestaciones sociales, e incluso de la importancia que den sus representantes a la condición jurídica de las compañías y de su personal. Los sindicatos — Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte — y las organizaciones profesionales del sector — Federación Internacional de las Asociaciones de Directores del Tráfico Aéreo (IFATCA), International Federation of Air Traffic Safety Electronic Associations (IFATSEA) — no adoptan todos ellos la misma actitud en lo que se refiere a aceptar diversas formas de liberalización y reestructuración. Pero todos opinan que la liberalización debe

disipar el miedo a la inseguridad del personal y colmar su deseo de tener un empleo seguro en un sector estable.

12. CONSECUENCIAS PARA EL EMPLEO

12.1 Según la OACI, los transportistas aéreos, otras compañías comerciales y sus filiales tenían 2,3 millones de empleados en nómina en 1998. Antes de 2001, el empleo mundial en el sector propendía a permanecer relativamente estable, con un crecimiento anual de menos de un uno por ciento. En ciertas categorías laborales — en particular, los pilotos y los auxiliares de vuelo — ha aumentado, pero ha menguado o no ha variado en otras (muchos de cuyos puestos de trabajo se habrán traspasado acaso a compañías no aéreas que no figuran en las estadísticas de la IATA).

12.2 El lento pero incesante aumento del empleo en la aviación quedó abruptamente interrumpido en 2001. Después de los sucesos del 11 de septiembre, las compañías se apresuraron a anunciar una reducción de plantillas y de vuelos. Los primeros anuncios de despido concordaban con la reducción del número de vuelos. Había una asimetría clara en la reacción ante la crisis de las compañías aéreas norteamericanas y la de las europeas. En América del Norte, las compañías aéreas anunciaron inmediatamente una disminución radical de los puestos de trabajo y entablaron tras ello unas negociaciones (a menudo difíciles) con los representantes del personal, porque los sindicatos intentaban paliar y atenuar los efectos de la pérdida inminente de puestos de trabajo. En Europa, muchos transportistas sopesaron y llevaron a la práctica toda una serie de medidas que no entrañaran la pérdida directa de puestos de trabajo y consultaron ampliamente al personal y a los sindicatos, habitualmente en consonancia con la legislación laboral. Esto se debió también a que esas consultas previas eran obligatorias con arreglo a las disposiciones en materia de diálogo social, por conducto de los comités de empresa y de otros órganos.

12.3 Es muy posible, sin embargo, que el resultado neto de esos diferentes modos de proceder haya sido el mismo, en el sentido de que hubo muchos menos despidos de los inicialmente previstos. En América del Norte, el modo de entender el diálogo social parece haber exacerbado antiguas tensiones entre la dirección y el personal.

12.4 Hay apenas datos estadísticos que indiquen que unos criterios más laxos en lo tocante a la propiedad y el control de las compañías aéreas, el más fácil acceso a los mercados y la competencia hayan tenido un impacto directo en el empleo de esas compañías o en el sector, considerado en su totalidad. Desaparecen a menudo puestos de trabajo cuando se reorganiza una compañía para preparar su privatización o su transformación en sociedad por acciones. Para entender lo que puede ocurrir en la aviación civil cuando cobren más importancia diferentes formas de reestructuración, conviene examinar datos circunstanciales del sector o la experiencia de otros sectores.

13. CONSECUENCIAS SOCIALES

13.1 El personal piensa a menudo que va a ser la primera víctima de una crisis del sector porque la compañía le va a pedir que haga concesiones, como ocurrió a principios del decenio de 1990 y de nuevo ahora en los Estados Unidos, en particular. Debido a la índole procíclica del sector, la situación presente o futura del mercado no suele concordar con las perspectivas de la dirección y del personal. Ese «desfase» se manifiesta sobre todo, y es potencialmente más explosivo hoy, en la cresta del ciclo económico, cuando el personal sigue siendo optimista pero las compañías aéreas prevén una mengua de la demanda o la están viviendo ya efectivamente.

13.2 En el cuadro 8.1 puede verse el tipo de política de recursos humanos que los sindicatos consideran aceptable en circunstancias normales, aceptable únicamente como medida a corto plazo o para hacer frente a una crisis, o inaceptable en todos los casos.

14. PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL Y DE LA PARTICIPACIÓN

14.1 Según la OIT, el diálogo social engloba todos los tipos de negociación, consultas o, simplemente, intercambio de información entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores sobre asuntos de interés común relacionados con la política económica y social. Se ensamblan, pues, los sistemas tradicionales de relaciones de trabajo en una visión más amplia del diálogo social, como dispositivo destinado a conciliar las opiniones contrapuestas de los actores en la empresa o en los planos sectoriales, nacional o internacional.

14.2 La liberalización suscita a la vez problemas y oportunidades de desarrollo del diálogo social. El carácter evolutivo de la relación de empleo y la liberalización de los mercados de trabajo han desbaratado el diálogo social. Con frecuencia se excluye a los interlocutores sociales de toda participación real en asuntos vitales que influyen en el empleo. La negociación colectiva es cada vez más un instrumento de reestructuración empresarial, sectorial o económica, en vez de servir únicamente de mecanismo de distribución. Gracias a la negociación, los trabajadores y los empleadores pueden concebir de común acuerdo unas soluciones que realcen la competitividad a la vez que promueven y protegen el empleo.

14.3 Las relaciones de trabajo han influido siempre poderosamente en la competitividad de las compañías aéreas y de otras empresas de la aviación civil. Históricamente, las huelgas y otras manifestaciones de conflicto laboral han provocado gran hostilidad, debido indudablemente a su visibilidad y al impacto inmediato de toda interrupción del trabajo en los pasajeros y en los ingresos.

14.4 Todo ello reviste una importancia mayor desde hace unos años. En un sector en el cual la competencia, tanto nacional como internacional, se ha intensificado sensiblemente a causa de la liberalización y de la privatización de muchas compañías aéreas, la gestión del personal tiene un papel cada vez más destacado en la estrategia competitiva de unas compañías aéreas deseosas de reducir el precio del billete y de mantener o mejorar la calidad del servicio.

14.5 La *Reunión tripartita sobre la aviación civil* de la OIT llegó a la conclusión de que «para contribuir al desarrollo de una industria de la aviación flexible en el siglo XXI, convendría promover el diálogo social a nivel del lugar de trabajo y de la empresa y a nivel nacional, regional e internacional ... El diálogo social debería implicar que todos los accionistas dispusieran de información sobre la situación de la compañía. Se debería basar en los buenos deseos y tratar de minimizar todas las posibles consecuencias sociales negativas. La cooperación y el diálogo entre los interlocutores sociales y con los gobiernos son primordiales para este fin».

14.6 Como muchas compañías aéreas nacionales son de propiedad estatal, toda política de reestructuración entraña a menudo una aportación del Estado (por ejemplo, un apoyo financiero a programas de jubilación anticipada, decisiones de cese en el trabajo voluntario o ayuda parcial con fines de reducción del tiempo de trabajo). A juicio de los sindicatos, las iniciativas del gobierno destinadas a promover el diálogo social tienen una importancia decisiva para apoyar al sector.

15. EXPERIENCIA DE OTROS SECTORES

15.1 Las actividades en curso del Programa de Actividades Sectoriales de la OIT ponen de manifiesto que, en el contexto de la mundialización, una combinación de cambios tecnológicos y en materia de organización del trabajo, de medidas de liberalización en la mayoría de los sectores, y de privatización en algunos, ha modificado profundamente la estructura en casi todos los sectores.

15.2 Los informes de tres sectores (banca y servicios financieros, correos y empresas de servicio público) ponen de manifiesto la dificultad de acopiar datos fidedignos relativos al impacto directo de la reestructuración sobre el empleo. Es posible que los planes se reajusten durante la reestructuración, y

resulta difícil distinguir cabalmente los efectos de esta última de los debidos a otros factores como son la intensificación de la competencia o la implantación de nuevas tecnologías. Por otra parte, es frecuente que se produzcan reducciones de plantilla antes de la privatización, motivadas por el deseo de que la operación resulte más atractiva para los posibles compradores.

15.3 Otro factor es el deseo de los empleadores de realizar la flexibilidad (generalización del trabajo de tiempo parcial y de los contratos de duración fija, redistribución del personal, descentralización de las relaciones de trabajo). Las tecnologías de la información y de la comunicación han influido en las relaciones de trabajo, en la seguridad y salud en el trabajo y quizá también en la condición jurídica y social de los trabajadores, especialmente desde hace unos años.

15.4 La estrategia de reducción de plantillas en el contexto de la liberalización de los mercados depende de factores como el ritmo y el alcance de las reducciones previstas, el vigor de los sindicatos, los métodos que llevan a un consenso social, la índole de las compañías (públicas, privadas o controlados en parte por el Estado), el grado de aceptación de la competencia, los fondos que facilite el gobierno para la financiación de las medidas sociales derivadas de las reducciones de personal, la formación, la movilidad laboral y geográfica del personal y el afán de fomentar el cese voluntario.

14.5 En lo que se refiere a las diferentes formas de reestructuración, los participantes en varias reuniones tripartitas de la OIT insistieron en que:

- a) la reestructuración no exime a los gobiernos de la obligación de garantizar un acceso universal a los servicios públicos que sea justo y equitativo;
- b) los datos disponibles parecen indicar que no hay una correlación inesquívica entre el rendimiento y calidad de los servicios públicos y la reestructuración;
- c) la reorganización de una empresa de servicios públicos puede ser una alternativa previa a la privatización, que mejore esos servicios;
- d) las reformas pueden influir, además, en la igualdad entre los hombres y las mujeres, por ejemplo al reducir el empleo y la remuneración de las mujeres y cundir el trabajo ocasional;
- e) el diálogo social es indispensable para la concepción, la realización y la evaluación de la reestructuración y continúa después de terminada la reforma; y
- f) se debe evitar la sustitución de un monopolio por otro privado o, si persiste la situación monopolista, habrá que reglamentarla estrictamente.