

edial

# TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL

*Doctrina y práctica*



## CONTENIDO

### DOCTRINA

- **Wolfgang Däubler:**  
Los trabajadores y la Constitución
- **Ann Numhauser-Henning:**  
La discriminación en el empleo
- **José Eduardo Faria:**  
La globalización y el futuro de la justicia

### NOTICIAS

### JURISPRUDENCIA

- Tribunal Registral: modificación de estatuto y elección de junta directiva de una organización sindical
- INDECOPI:
  - Colegios profesionales, libre iniciativa y libertad de mercado
  - Declaración de insolvencia

### LEGISLACION DEL MES

- Principal disposición:
- D.S. sobre jornada de trabajo y trabajo en sobretiempo

Octubre

1997

**Director**  
Jorge Rendón Vásquez

**Consultores**  
Jorge Carrión Lugo  
Leopoldo Gamarra Vélchez  
Francisco Gómez Valdez  
Simeón Huancahuari Flores  
Carmen Meza Ingar  
Teodosio Palomino Ramírez  
Eric Rendón Schneir  
Francisco Javier Romero Montes

La revista TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL es una publicación de EDIAL e.i.r.l.

La responsabilidad por el contenido de los artículos, notas y colaboraciones firmados corresponde a sus autores.

La propiedad intelectual del contenido, formatos y otros aspectos sobre los que se pueda ejercer los derechos pertinentes es de EDIAL. Prohibida su reproducción sin el consentimiento escrito de esta Empresa.

Precio de cada número: S/. 15.00

Suscripción anual, 12 números: \$ 65.00, entrega incluida.

Las suscripciones del extranjero tendrán como recargo el precio de remisión por correo:

A países de América Latina: \$ 5.70 por cada número;  
\$ 65.00 por 12 números.  
A países de Europa: \$ 7.60 por cada número  
\$ 91.00 por 12 números

A otros países: solicitar precios de remisión.

Correspondencia, pedidos y suscripciones:

EDIAL

Calle Navarra 455, Higuera, Surco, Lima, Perú

Tel. (51 - 1) 448.5551

Fax (51 - 1) 271.1506

## CONTENIDO

### DOCTRINA

- **Wolfgang Däubler:** Los trabajadores y la Constitución 5
- **Ann Numhauser-Henning:** La discriminación en el empleo 27
- **José Eduardo Faria:** La globalización y el futuro de la justicia 60

### NOTICIAS

- Genaro R. Carrio, una lamentable desaparición 70
- Exposición de la Jefa de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en el Congreso 71
- Crisis en el Sistema Privado de Pensiones en Chile 73

### JURISPRUDENCIA

#### Administrativa

- **Tribunal Registral: Resolución N° 414-97-ORLC/TR**  
Confirman en parte observación formulada a solicitud de inscripción de modificación de estatuto y elección de junta directiva de federación sindical 74
- **Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Sala de Defensa de la Competencia. Resolución N° 229-97-TDC**  
Precisan que los colegios profesionales se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 701 sobre libre iniciativa privada y libertad de mercado. 78-87

**Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, Sala de Defensa de la Competencia. Resolución N° 224-97-TDC**

Establece criterios aplicables para tramitación de solicitudes de declaración de insolvencia a pedido de acreedores iniciadas de conformidad con el art. 703° del Código Procesal Civil

98-100

**LEGISLACION**

- Normas de trabajo y seguridad social publicadas en "El Peruano", en octubre de 1997 111
- **Decreto Supremo N° 008-97-TR**  
Aprueba normas reglamentarias de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo 119
- **Indice de la legislación** 149

**D O C T R I N A**

**LOS TRABAJADORES Y LA CONSTITUCIÓN\***



Wolfgang Däubler\*\*

**I. INTRODUCCIÓN**

La aprobación de una nueva Constitución es un momento histórico para un pueblo y para sus representantes; un momento en el que se toman decisiones de fundamental importancia para el desarrollo futuro del país, las que, en el caso de una democracia parlamentaria, sólo podrán ser revisadas bajo condiciones especiales. La Constitución determina cuales serán las reglas de juego a las que se adecuará el accionar político en las décadas venideras -el procedimiento mediante el cual se forma la voluntad de los órganos estatales-, pero también marca los límites a cualquier predominio de la mayoría, tal como se expresa en los derechos fundamentales.

La Constitución contiene normas para la vida en sociedad con las que la ciudadanía debe identificarse. Las constituciones se declaran a favor de la paz interna y externa, del desarrollo económico y social del país y, más recientemente, contra el Estado contralor y contra la tortura.

\* Agradecemos al Autor la remisión del presente trabajo en castellano para su publicación en nuestra Revista. Esta versión ha sido revisada por Jorge Rendón Vásquez.

\*\* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bremen, Alemania. Además de ser vastamente conocido en Alemania por sus profundas y agudas investigaciones en el campo del Derecho del Trabajo, también lo es ya en los países de lengua castellana. Se puede citar como sus más recientes trabajos en esta lengua: *Derecho del Trabajo*, Madrid, 1994 y *La Autonomía de las partes en la negociación colectiva ante el desafío de la Unión Monetaria Europea*, artículo en el libro *Evolución del pensamiento jurlaboralista, estudios en homenaje al Profesor Héctor Hugo Barbagelata*, Montevideo, FCV, 1997.

La identificación del ser humano con estos valores fundamentales, y consecuentemente con la Constitución misma, es importante para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En el caso de un país que haya estado durante mucho tiempo sometido a un régimen militar se suma a esto un factor específico: aceptar la Constitución como "propia", significa tener protección contra una vuelta a las formas autoritarias de gobierno; incluso la maquinaria militar más perfecta sería impotente ante un 95% de la ciudadanía que se negara a aceptar la violación de la Constitución y que resistiera en forma diversa. Una buena Constitución, respaldada por el consenso de los ciudadanos, protege, pues, contra la recaída a formas pre-democráticas.

Quisiera seguidamente esbozar aquellos puntos, que en el enfoque de los trabajadores, resultan de fundamental importancia en una Constitución. Analizaré, para ello, en primer lugar, las constituciones europeas. Como el lector probablemente sabe, 14 de los 15 Estados miembros de la Comunidad Europea poseen constituciones escritas, mientras que únicamente Gran Bretaña se conforma con el derecho consuetudinario. También puede ser útil echar un vistazo a la Constitución brasileña de 1988.

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES INDISCUTIBLES

En todas las constituciones europeas, como también en las latinoamericanas, existen una serie de principios fundamentales que son aceptados por todos en mayor o menor grado. Incluso los partidos conservadores aceptan estos principios. Por lo tanto, me contentaré con enunciarlos brevemente.

El Estado debe ser un Estado democrático. El parlamento, y -según la tradición latinoamericana- también el presidente, deben ser elegidos por el pueblo. Su mandato es por un tiempo determinado, que para los parlamentos es de 3 a 5 años y para el presidente de 4 a 7 años.

El Estado debe ser un Estado de derecho. Eso significa que el Poder Ejecutivo debe fundarse siempre en la ley cuando interfiere en la libertad o en la propiedad del individuo, o cuando se trata de cuestiones fundamentales de la vida comunitaria. El respeto a la ley es controlado por tribunales independientes a los que también el ciudadano puede acceder en forma individual.

El Estado debe ser un Estado libre. Esto significa que debe reconocer las libertades fundamentales de los ciudadanos, tal como se formularon por primera vez en 1789 en la Revolución Francesa. La libertad e igualdad de los ciudadanos debe ser respetada por el Estado. Se garantiza por ejemplo:

- La libertad de la persona. Nadie puede ser privado de la libertad para ser conducido a una cárcel o a una institución cerrada sin que medie sentencia judicial.
- Debe existir libertad de culto y de opinión. Cada cual debe gozar del derecho a expresar libremente su opinión y de adoptar una determinada religión o una determinada concepción de mundo. También aquel que tenga una concepción "indeseada" debe ser tratado por el Estado como cualquier otro ciudadano.
- El derecho a la propiedad de los bienes que cada uno requiera para una vida digna. La propiedad de los medios de producción, de las grandes empresas y de la tierra, está generalmente comprendida en este principio en las constituciones europeas; puede, sin embargo, ser eliminada bajo condiciones atenuantes.
- El derecho a igual trato. Nadie puede ser tratado de mejor o peor manera que otro sin que medie una razón objetiva.
- La prohibición de la discriminación por el sexo. Hombres y mujeres deben gozar de los mismos derechos y tener, por ejemplo, las mismas oportunidades para acceder a los cargos públicos.

Todos estos principios -democracia, Estado de derecho, respeto de los derechos fundamentales- representan un gran progreso en comparación con los sistemas autoritarios que no son ni democráticos, ni Estados de derecho, y no respetan las libertades individuales. En función del interés de los trabajadores, sin embargo, estos principios no son suficientes. La libertad del individuo no sólo está amenazada por el Estado, sino también por otros poderes sociales, como, por ejemplo, los grandes terratenientes o los grandes empresarios. Por otro lado, tampoco es posible vivir sólo de libertad e igualdad. Es imprescindible que existan también normas que prevean un mínimo de bienes materiales para el individuo. Es por eso que las constituciones europeas posteriores a 1945 van más allá del marco liberal tradicional, y reglamentan también, en mayor o menor medida, la vida social y otras

áreas de la existencia individual. Desde el punto de vista de los trabajadores, hay tres factores que son de fundamental importancia y que trataré a continuación:

- la democratización del trabajo (punto III);
- la democratización del Estado (punto IV);
- las garantías materiales para asegurar una vida digna (punto V).

Finalmente, reflexionaremos sobre cuáles son los mecanismos para llevar a la práctica estas normas y convertir el texto constitucional "en realidad constitucional".

### III. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL TRABAJO

#### 1. Libertad de coalición

En una sociedad democrática, los trabajadores deben tener el derecho a asociarse a un sindicato libremente y sin restricciones. Se trata de un principio fundamental que ya es ampliamente reconocido y que encuentra aplicación en todos los sectores -inclusive en el sector agrario y en el de los servicios públicos. En todos los Estados europeos -dentro y fuera de la Comunidad Europea- este derecho se halla expresamente reconocido. En Japón y en la mayoría de los Estados miembros de los Estados Unidos la situación no es diferente. El mismo principio se halla garantizado también por los convenios N.ºs. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En la práctica, este derecho es tomado muy en serio. Para demostrarlo daré un ejemplo un tanto grotesco: hace algunos años el gobierno británico prohibió a los colaboradores del servicio secreto asociarse a los sindicatos comunes para evitar que ventilaran "secretos profesionales", obligándolos a organizarse exclusivamente a través de "Asociaciones de Agentes". La Organización Internacional del Trabajo de Ginebra decidió que esta disposición era contraria al convenio N.º 87 y, en consecuencia, el gobierno británico tuvo que desistir de este propósito.

La libertad de afiliación debe estar garantizada especialmente también frente al empleador. El art. 9, inc. 3, segunda frase, de la Constitución alemana determina que todo convenio que intente restringir o impedir este derecho no tendrá efecto y será nulo. El derecho

italiano prevé en el art. 28 del Estatuto de los Trabajadores de 1970, graves sanciones financieras para el empleador en el caso de que discrimine al trabajador que se haya afiliado a un sindicato o que trabaje activamente en el mismo. Especialmente en el ámbito agrario, la libertad de afiliación se encuentra generalmente amenazada y requiere, por lo tanto, garantías especiales de la Constitución.

La simple libertad de afiliación, es decir, el derecho del individuo a agruparse con otros en gremios, no es de gran valor en sí misma. La existencia del sindicato no puede depender de la aprobación estatal. El Estado sólo puede tener derecho a registrar los sindicatos con fines informativos, pero la existencia y reconocimiento legal de los mismos no puede depender de una decisión estatal. Lo mismo se aplica para las asociaciones de empleadores. Los sindicatos deben tener autonomía, es decir que la propia organización sindical determina su estructura interna y dicta su estatuto según sus propios principios. Autonomía significa, además, que estas asociaciones pueden fijar sus propias metas. Estos principios concuerdan con lo previsto en el art. 3 del convenio N.º 87 de la OIT.

#### 2. Negociaciones colectivas

Cada sindicato debe tener el derecho a realizar negociaciones colectivas con su contraparte. De no existir este medio, (y sin la huelga) el sindicato no sería otra cosa que, por ejemplo, una sociedad protectora de animales o una asociación para promover el juego de ajedrez. La Constitución debe garantizar, por lo tanto, el derecho a que los intereses de los trabajadores puedan ser respaldados por medio de negociaciones colectivas.

El servicio público no puede constituir una excepción a esta norma. Se trata de empleados que dependen, como cualquier otro, de su empleador. Tampoco su trabajo en sí difiere mucho de un trabajo en el sector privado; no sufre ningún tipo de modificación cuando, por ejemplo, una empresa de servicio eléctrico o de servicios públicos, como por ej. el correo, es transferida a manos privadas. En ningún Estado de la Comunidad Europea se rechaza, en forma genérica, las negociaciones colectivas del sector público. Existen algunas excepciones en el sentido que, por ejemplo, determinados grupos de empleados, como por ej. los funcionarios públicos alemanes, están

exceptuados, dado que sus derechos y obligaciones están exclusivamente reglamentados por ley. La mayoría de los empleados goza, sin embargo, siempre del pleno derecho a llevar adelante negociaciones colectivas. Si el Estado asume el rol de empleador debe aceptar las obligaciones que surjan en consecuencia. Los sectores conservadores argumentan siempre que los empleadores estatales son excesivamente condescendientes y que generalmente se someten a la presión de los sindicatos. La experiencia, sin embargo, demuestra que este temor es infundado. Los empleados del sector público tienen sueldos y condiciones laborales similares a las de los empleados de, por ejemplo, la industria siderúrgica o química. Aquí no se trata simplemente de una búsqueda de equidad, sino de implementar un sistema que permita que la administración pública funcione bien y que la actividad desarrollada allí no sea vista como una molesta interrupción del verdadero trabajo. Una buena administración no sólo beneficia al ciudadano, sino que resulta un factor fundamental que favorece el asentamiento de inversores internos y externos. Hacer que la administración pública sea más eficiente es, por lo tanto, una inversión para el futuro.

### 3. Derecho de huelga

Las negociaciones colectivas sin huelga son un mero "mendigar colectivo". Exactamente con estas palabras el Tribunal Federal de Trabajo definió en 1980 la función del derecho de huelga. Hay que considerar, sin embargo, que existen en Europa dos diferentes conceptos de huelga y también de negociación.

En Alemania, Suecia y Gran Bretaña, la huelga sólo es legal si es decidida por el sindicato quien, por otra parte, orienta su accionar hacia las negociaciones colectivas que se llevan a cabo cada uno o dos años. El personal de una empresa como tal, no posee derecho de huelga. Aún en el caso de que surjan conflictos dentro de la empresa, éstos recién podrán ser discutidos en la próxima ronda de negociaciones.

En España, Francia, Italia y Portugal el derecho de huelga es, por el contrario, un derecho fundamental: se trata de un derecho que posee cualquier trabajador, quien puede ejercerlo conjuntamente con otros. Esto significa que no existe un monopolio de la huelga por parte del sindicato. El propio personal o bien grupos aislados del mismo tienen derecho a dejar de trabajar y negociar con el empleador una solución

del conflicto. Este sistema tiene la ventaja de que se puede plantear todo tipo de problemas concretos. El concepto que rige en el sur de Europa es más abierto hacia la realidad social. El modelo alemán funciona solamente porque, paralelamente al sindicato, existe un "consejo de empresa" elegido por todo el personal de la empresa. Estos "consejos" tienen derecho de cogestión en determinadas áreas: lo que no puede ser planteado y discutido en una negociación tarifaria es discutido entre el consejo de empresa y el empleador. En un sistema sin consejo de empresa no debiera permitirse el monopolio del derecho de huelga. Esto es válido tanto para industria privada como para el sector público.

El trabajador que hace huelga corre, además, el peligro de ser discriminado por el empleador. Debe existir, por lo tanto una prohibición de discriminación. La única sanción permitida debe ser la pérdida del derecho a cobrar la remuneración durante los días de huelga. Mediante esta sanción el empleado pierde durante el lapso de la huelga la base de su sustento diario, lo que determina que sólo se recurra a la huelga en el caso de que la situación laboral se haya hecho intolerable para el trabajador. Para el empleador, la huelga significa la pérdida temporaria de su fuente de ingresos, pero la existencia misma de la empresa (privada o pública) no se halla amenazada. Es por eso que no se justifica el derecho al lock out por parte del empleador. El constituyente debiera orientarse por el art. 57, inc. 3 de la Constitución portuguesa, en la que aparecen las siguientes cuatro palabras: "el lock-out está prohibido". Similar conclusión fue la de la jurisprudencia francesa e italiana.

### 4. Participación

La democratización del trabajo supone que la empresa no sea gobernada como un aparato militar, sino que los trabajadores sean partícipes de las decisiones económicas y sociales. Esto se basa, por un lado, en una expresión humanitaria: el individuo no puede ser un simple receptor de órdenes, factible de ser trasladado de un lado a otro como un valor intercambiable a voluntad. Por otra parte, se pone en peligro a largo plazo a la democracia si ésta sólo existe para el individuo en su "tiempo libre", por así decirlo, y termina apenas llega a la empresa y cambia de vestimenta, convirtiéndose nuevamente en súbdito. En

tercer lugar, la participación de los trabajadores incrementa la productividad. El Instituto para la Mejora de la Calidad de Vida y las Condiciones de Trabajo que tiene la Comunidad Europea en Dublín ha publicado hace poco una investigación en la que se analizó la participación del trabajador en la introducción de nuevas tecnologías. El análisis abarcó Dinamarca, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña, y el resultado fue, en cierta medida, sorprendente. La participación más intensiva del trabajador en el proceso de tecnificación corresponde a Dinamarca y Alemania, siguiendo luego, a cierta distancia, Francia e Italia, y por último Gran Bretaña. Este orden coincide exactamente con el grado de productividad promedio: Dinamarca y la República Federal ostentan los niveles más altos, un nivel intermedio corresponde a Francia e Italia, mientras que Inglaterra se ubica algo más abajo. Es por eso que un empresario bien asesorado debería deponer el estilo "comando" y tratar a sus colaboradores como personas responsables.

#### 5. *Los derechos de libertad e igualdad en el lugar de trabajo*

Para lograr la democratización del trabajo es necesario también que se respeten los derechos fundamentales en el lugar de trabajo. En la concepción tradicional, estos derechos sólo se refieren a la relación entre el ciudadano y el Estado, sin embargo se sabe actualmente que estos derechos también pueden ser amenazados por el empleador. La libertad de opinión, por ejemplo, no es respetada cuando el empleado pierde su puesto de trabajo por haber criticado al empleador. Lo mismo se aplica a la libertad de culto. También debe asegurarse un cierto grado de independencia al científico contratado por la empresa. La Constitución debe determinar que los derechos fundamentales también tengan vigencia en la relación laboral. Especial importancia tiene esto cuando se trata de garantizar la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. En Europa éste es un tema fundamental, tratado en los textos constitucionales, que también ocupa frecuentemente a los tribunales de la Comunidad Europea. El promedio de sueldos de las mujeres es en todos los países inferior al de los hombres. Los puestos interesantes y mejor pagados están, casi siempre, ocupados por hombres. Hace 9 años la firma IBM publicó un plan, según el cual la participación de mujeres en las gerencias intermedias debía ser aumentada drásticamente. Tres años después se comunicó el resultado: el

porcentaje de mujeres se había duplicado. Para cualquier observador esto significaba un gran éxito. Sin embargo, la realidad era menos equívoca: el porcentaje de mujeres respecto de los hombres había aumentado de 1,5% a 3%.

La Constitución debe hacerse eco de esta problemática. Una remuneración igual no sólo debe corresponder a "igual" trabajo, sino a un trabajo "de igual valor". Por otra parte, hay que incrementar específicamente la participación de la mujer en determinados sectores, ya a través de un sistema de capacitación, ya a través de un sistema de cuota, a la que se debe llegar en el plazo de algunos años.

#### IV. DEMOCRATIZACIÓN DEL APARATO DEL ESTADO

La democracia apunta a algo más que a la libre elección del parlamento y del presidente. No puede reducirse a entrar en el cuarto oscuro cada cierto número de años para elegir entre dos, tres o cuatro alternativas que eventualmente ni siquiera resulten interesantes al volante. Si nos quedáramos en estas formalidades -sin lugar a dudas de fundamental importancia- la administración pública seguiría tal cual es: un aparato grande y complicado sobre el cual no pueden ejercer un control efectivo el Parlamento ni los Tribunales. Su burocracia es peligrosa para el ciudadano y puede sabotear la aplicación de las leyes. Si esto sucede, la Constitución pierde parte de su legitimidad y el ciudadano afectado toma distancia. En el interés del individuo y del ordenamiento general, la democracia debe estar presente en la vida cotidiana. Se trata de un proceso de formación de voluntad dentro de la sociedad, en el que, en principio, cada ciudadano debe participar con igual derecho.

Deseo comentar a continuación algunas de las formas en que se manifiesta esta democracia "real", una democracia que no conoce "espacios vacíos" de aparatos no controlados.

##### 1. *Libre acceso a todos los cargos públicos*

Todos los ciudadanos deben gozar del derecho a acceder a los cargos públicos. El único requisito para el equilibrio, debe ser la calificación. La admisión no puede depender de determinadas características personales o de la militancia política o sindical. Tampoco debe influir el

hecho de poseer buenas "amistades". Estas disposiciones son de especial importancia cuando se trata de emplear a una persona. Así, por ejemplo, tratándose de puestos jerárquicos, una posibilidad sería realizar pruebas escritas anónimas o también audiencias públicas.

## 2. *Independencia y pluralismo en la radio y en la televisión*

La radio y la televisión no deben ser órganos de gobierno. En una democracia, la oposición, los movimientos ciudadanos y los sindicatos deben tener el derecho a expresarse en la medida necesaria a través de los medios masivos de comunicación. Para ello se requieren dos cosas.

Por un lado la Constitución debe reglamentar explícitamente la independencia de la radio y de la televisión con relación al gobierno. Esto significa especialmente que los periodistas responsables no estén sujetos a determinadas directivas: el gobierno no puede hacer "encargos" o dar instrucciones para que, por ejemplo, ciertos textos permanezcan archivados.

Sin embargo, esta "declaración de independencia" no es suficiente. En la medida en que el gobierno designe los colaboradores principales y éstos estén en condiciones de digitar la carrera de los demás, la discusión crítica seguirá siendo la excepción. También las lealtades informales pueden influir en gran medida un programa. Se requiere, por lo tanto, también una instancia independiente que tome las decisiones fundamentales respecto del personal y que controle además que no sean llamadas determinadas noticias. En los Estados de la República Federal de Alemania existe para ello la figura del "Rundfunkrat", un "Consejo de Radiodifusoras" que está formado por representantes de los sectores sociales más importantes: partidos, sindicatos, asociaciones de empleados, asociaciones de consumidores, así como también iglesias, clubes y comunas. Este consejo, compuesto de unas 30 o 40 personas, es el que elige a los miembros directivos de la radio y de la televisión, los que por lo general no serán representantes de una determinada corriente. Están obligados a resguardar la posibilidad de expresión de todos los sectores. El control de su gestión corresponde al "Rundfunkrat". Si, por ej., se oculta determinada información que beneficia especialmente a alguno de los grupos representados, este sector protestará abiertamente y se castigará fuertemente la violación a la ley.

El Tribunal Constitucional Federal alemán ha dado categoría constitucional a esta estructura pluralista de los medios: la garantía de una radio y una televisión libres, que consagra el art. 5, inc. 1, en la primera frase, sólo puede efectivizarse plenamente si esta independencia con respecto al Estado es asegurada institucionalmente. Estos mismos principios son válidos también con relación a las empresas privadas de televisión, las que tampoco debieran seguir exclusivamente una única tendencia.

## 3. *Acceso a los archivos de la administración*

Un componente importante de la democratización del aparato estatal está relacionado con la transparencia de las gestiones que se desarrollan dentro de la administración. Esta no debe ser un órgano cerrado. En Suecia y en los Estados Unidos, y recientemente también en Portugal, el ciudadano tiene derecho a controlar lo actuado por la administración. De esta manera el individuo puede revisar en forma privada, o conjuntamente con otros, lo que las autoridades han hecho, por ejemplo, en materia de protección ambiental y por qué motivo no se ha implementado determinadas medidas. También podría resultar de interés público conocer, por ejemplo, los proyectos para reformar el plan educativo de las escuelas.

El derecho a consultar las actuaciones de la administración pública, sin embargo, también tiene sus límites; no es extensivo a los datos sobre otros ciudadanos concretos y no abarca las medidas o proyectos del gobierno en materia de política exterior en la medida en que su publicidad pueda dañar al Estado.

## 4. *Descentralización del aparato del Estado*

El medio más eficaz para evitar que una democracia actúe en forma autónoma, es la descentralización del aparato del Estado. A nivel local y provincial es posible establecer un control más efectivo a través de los parlamentos, y también a través del ciudadano individualmente o de grupos de personas.

En Europa casi todos los Estados tienen actualmente subdivisiones territoriales con competencia propia. Los más avanzados en este sentido son la República Federal de Alemania y Suiza, que son confedera-

ciones de estados y cuyos "Länder" o cantones, respectivamente, gozan de gran autonomía. También España e Italia tienen una estructura de provincias con determinada autonomía que les permite responder mejor a las particularidades regionales. Ni siquiera Francia sigue siendo hoy día un estado centralizado clásico en el que todo se decide desde París.

La descentralización no sólo es importante porque facilita el control del Estado por parte del ciudadano, sino que es fundamentalmente un instrumento importante de la política regional. Las diferentes regiones de un país tienen a menudo diferentes intereses y problemas. La diferencia entre la ciudad y el campo es un ejemplo clave, así como también el hecho de que determinadas regiones están más desarrolladas que otras. En el Estado centralizado se corre el riesgo de no llegar a modificar estas diferencias entre regiones y de que, por lo tanto, los fuertes sigan fuertes y los débiles débiles. Si se otorga un determinado grado de independencia a las diferentes regiones de un país se logra, al mismo tiempo, que cada una vea mejor representados sus intereses. El gobierno de una provincia agraria poco desarrollada procurará - incluso si se trata de un gobierno muy conservador- trabajar para el desarrollo de esa región, dado que, de lo contrario, seguramente no será reelecto.

De igual importancia que la subdivisión en provincias, es el derecho a la autonomía administrativa que deben tener los municipios. Este es un derecho reconocido prácticamente en todas las constituciones europeas. El grado de independencia varía en cada país. En Alemania, los municipios son, según el art. 28, párrafo 2º de la Constitución, "responsables por todos los asuntos de la comunidad local". Esto incluye, por ejemplo, atribuciones para la urbanización de determinados territorios, para el abastecimiento energético (servicios municipales de suministro eléctrico, gas y agua), así como también el servicio de recolección de residuos y la reglamentación del tránsito. Los municipios llevan también los registros de empadronamiento, tienen atribuciones de policía y pueden, por lo tanto, actuar contra las perturbaciones del orden público. Según la Constitución alemana, existe una presunción a favor de la autonomía municipal -ésta es la regla-, mientras que por la naturaleza del asunto o por una ley no se determine la competencia de la instancia superior.

Finalmente, puede pensarse también en el aspecto funcional de la descentralización.

Determinadas tareas del Estado son derivadas a otros organismos que, en forma similar a la radio y la televisión, son independientes del gobierno y tienen una estructura democrática propia para desarrollar determinadas tareas. Este es, por ejemplo, el caso de los que tienen a su cargo la seguridad social, que en Francia es una administración paritaria por parte de los empleadores y de los sindicatos. Algo similar podría preverse para la asignación de subvenciones, dado que la decisión sobre las zonas y los proyectos que reciben apoyo debiera provenir de un organismo independiente y no de un ministerio.

La descentralización no pasará de ser un loable propósito si no se prevé, al mismo tiempo, que los organismos descentralizados tengan a su disposición medios financieros. Esto se puede implementar permitiendo que, por ejemplo, las provincias y los municipios cobren determinados impuestos. También se podría crear fondos constituidos por aportes estatales, en cuyo caso las condiciones y el monto deben ser claramente reglamentados. Lo más adecuado, en este sentido, sería prever una financiación mixta para evitar así que se "seque" alguna de las fuentes de financiamiento.

##### 5. El problema del idioma oficial

En países y provincias en los cuales se habla varios idiomas no puede designarse a uno de ellos como el único oficial. Todos los buenos propósitos democráticos, todos los mecanismos para el control de la administración, carecen de sentido si, por ejemplo, una gran parte de la población sólo habla guaraní mientras que las autoridades sólo entienden castellano. Si una persona sólo puede presentar su problema por medio de un traductor (o ni siquiera así), ya sufre una gran desventaja desde el principio, por lo que es casi absurdo pensar que pueda ejercer algún tipo de control sobre aquéllos que hablan el "verdadero" idioma.

En Europa se ha hecho una serie de experiencias sumamente positivas en la solución de este tipo de problemas. Después de muchas discusiones en la provincia de Bolzano, el alemán pasó a ser, junto con el italiano, idioma oficial reconocido. Algo similar vale para el catalán con

respecto del castellano y, para el vasco en las tres provincias vascas. El hecho de que el vasco haya sido siempre antes un idioma utilizado en el ámbito rural, y que, por lo tanto, no haya desarrollado términos acordes con la época industrial moderna no resultó ser un impedimento decisivo. Así fue posible la incorporación de términos castellanos al vasco o el desarrollo de nuevas palabras vascas, lo que le brindó a los vascos la sensación de no ser ya ciudadanos de segunda categoría. El problema del idioma es especialmente importante cuando la división idiomática se corresponde con una separación social: un nivel inferior que habla un "dialecto local" sólo se sentirá plenamente equiparado en sus derechos si todos los funcionarios, incluyendo el presidente, entienden su idioma, y también saben hablarlo. Resulta importante que los colegios sean bilingües y que los funcionarios públicos dominen el idioma local del territorio donde ejerzan sus funciones.

#### V. GARANTÍAS MATERIALES PARA UNA VIDA DIGNA

Para poder responder realmente a los intereses de los trabajadores, el Estado debe ser un "estado social", que garantice la seguridad básica de sus ciudadanos.

Las constituciones europeas tratan este problema de diferente manera. Si se trata de constituciones del siglo pasado, como es el caso de la Constitución belga, ellas siguen la tradición liberal y no toman en cuenta estos planteos. En la Constitución de la República Federal de Alemania sólo se encuentra una garantía general del "estado social", mientras que Italia, Grecia, España y Portugal cuentan con numerosas reglamentaciones específicas. Quien esté convencido de que el legislador futuro siempre se guiará por la idea de asegurar a todos los ciudadanos un pasar adecuado, seguramente se conformará con un mínimo de garantías constitucionales. El más escéptico -y el desarrollo de los últimos 20 años nos indica que éste es el pensamiento más adecuado- deberá ir más allá e incluir en el texto constitucional metas concretas y derechos concretos.

El constituyente se encuentra, no obstante, en una posición distinta que cuando se trata de legislar sobre la democratización del trabajo y del aparato del Estado. Estas normas no están necesariamente unidas a costos. Si son hábilmente implementadas pueden incluso lograr mayor

eficiencia con menor esfuerzo. Sin embargo, en el ámbito social que aquí nos concierne la situación es otra: la protección de la salud, la vivienda y el trabajo para todos sólo es posible sobre la base de recursos financieros sólidos. Sobre este punto una propuesta presentada en la Constituyente del Paraguay prevé que tanto para el servicio de salud como para la educación deben destinarse porcentajes fijos del presupuesto nacional. Se trata de una propuesta muy adecuada, pero que sólo es aplicable a escasos bienes de derecho, ya que si quisiera distribuirse el 60 o 70% del presupuesto nacional de esta manera el legislador tendría las manos atadas, por estar todo desarrollo futuro prede-terminado por la Constitución y sin dejar margen para un replanteo del mismo dentro del marco democrático.

Haciendo esta salvedad sería posible imaginar, desde el punto de vista del trabajador, las siguientes garantías constitucionales.

##### 1. Derecho a la vida y la salud

Este derecho fundamental, que en realidad entra en el catálogo tradicional de los derechos a la libertad, está amenazado, no tanto por el Estado, sino por las demás fuerzas sociales. Para garantizarlo, se requiere, en principio, dos "grupos de medidas".

Por un lado, la prevención, es decir, una protección eficaz ante la enfermedad. Esto supone que la vida y la salud no estén amenazadas en el lugar del trabajo (según la protección tradicional del trabajador), y que, más allá de todo esto, también se mantenga limpio el medio ambiente, se limite la contaminación por ruidos y gases tóxicos y no se destruya los animales ni las plantas. También forma parte de la prevención, la posibilidad de visitar al médico cuando aún no haya síntomas de enfermedad alguna.

La protección de la vida y de la salud implica, además, que las enfermedades sean tratadas y que se haga todo lo posible, desde el punto de vista de la ciencia médica, para curar al enfermo.

El problema principal no radica en estas metas, sino en cómo alcanzarlas. ¿Debe existir un servicio de salud estatal? ¿Debe existir un seguro médico para todos los empleados, o incluso para todos los trabajadores? ¿Este seguro debiera abarcar también a los restantes miembros de la familia? ¿Su financiación debe ser a través de aportes públicos, a

través del aporte conjunto de empleadores y empleados, o de alguna otra manera? Las soluciones posibles son muchas. En tanto no haya consenso respecto de alguna de ellas, la Constitución deberá conformarse con reglamentar el acceso de cada individuo a la asistencia médica. Un modelo podría ser el art. 32. párrafo 19 de la Constitución italiana que dice: "La República promueve la salud como derecho fundamental del individuo y en el interés de la comunidad, garantizándole al necesitado asistencia gratuita".

### 2. *Derecho a la educación*

Siguiendo el modelo de muchos países extranjeros, la Constitución debiera garantizar también a los ciudadanos el derecho a la educación. Esto abarca tanto la capacitación elemental -leer y escribir-, como también la formación profesional. Es importante que el sistema educativo tenga por objetivo brindar a todos los jóvenes iguales posibilidades, por lo que no debe existir discriminación alguna en base al sexo, al idioma o a la procedencia del individuo. Para los más carenciados esta educación debe ser gratuita. Cuando la capacidad económica sea muy limitada el legislador deberá dictar normas que determinen las prioridades. Aquel que, por ejemplo, haya esperado largo tiempo una plaza de estudio deberá tener prioridad sobre un postulante "nuevo".

### 3. *Derecho al trabajo*

La mayoría de las constituciones europeas garantizan el derecho al trabajo. Esto significa que cada ciudadano capaz de trabajar y que tenga deseos de hacerlo debe tener un lugar de trabajo que corresponda a sus habilidades y a su capacitación, y que le asegure un ingreso adecuado.

En una economía de mercado capitalista, esta meta no es alcanzable aun cuando se trate de una economía "social" de mercado. Incluso en los países industrializados que gozan de una posición sólida en el mercado mundial, encontramos -en algunos casos desde hace décadas-, desocupación masiva. Una garantía constitucional que norme el derecho al trabajo tampoco puede modificar esta situación, pues es incapaz de crear puestos nuevos de trabajo. No puede, sin embargo, inferirse

de esto que deba librarse al mercado de trabajo de toda normativa constitucional, confiando en que un gran mercado económico genere muchos puestos de trabajo. Para subsanar este problema se requiere, por el contrario, una política ocupacional estatal que incentive la creación de nuevos puestos de trabajo y que brinde también la ayuda de organismos estatales para la búsqueda de trabajo. Este deber puede asentarse en la Constitución, determinándose eventualmente también el orden de prioridad que debe tener la política ocupacional en el marco de las funciones que competen al Estado. ¿Por qué descartar la posibilidad de que determinado porcentaje del presupuesto estatal se reserve para la creación de nuevos puestos de trabajo? Estas disposiciones podrían agruparse bajo el título "derecho al trabajo", pero es necesario que la Constitución deje bien en claro que no se trata de una orientación para un programa general sino de lineamientos que deben obligar a la política y determinar las prioridades.

### 4. *Garantía de un salario mínimo*

El Estado social requiere también que todos los trabajadores en situación de dependencia tengan garantizada una remuneración mínima. Pero no basta con el reconocimiento de este principio.

Por un lado, se debe determinar los criterios que se tomarán en cuenta para fijar la remuneración mínima. La remuneración adecuada y digna se rige, en definitiva, por las necesidades de los trabajadores y por la conformación de la llamada "canasta familiar", que debe ser la base de las decisiones del Estado. Esta cuestión, eminentemente política, no puede ser definida en la oficina de algunos funcionarios ministeriales: los criterios a tenerse en cuenta y su aplicación práctica deben ser públicamente conocidos y discutidos antes de tomarse cualquier decisión.

Por otro lado, es necesario crear una instancia que controle la implementación de esta remuneración mínima. El derecho del trabajador a exponer sus quejas ante un tribunal no tiene mucho valor en la práctica, ya que el trabajador, que puede ser fácilmente reemplazado por otro temerá, con razón, que su empleador tome a mal su queja y lo despidan en la primera oportunidad que se le presente. Este problema es especialmente importante para los trabajadores que dependen de esa remuneración mínima, porque realizan actividades muy simples, y es

más fácil reemplazarlos, respecto de los especialistas, quienes además pueden hacer valer más fácilmente sus derechos y, por otra parte, no dependen de una remuneración mínima. Es, por lo tanto, necesario crear una institución como por ejemplo la del "Defensor del Pueblo", que tenga el poder necesario para hacer valer los derechos del trabajador contra el empleador, aun sin tener para ello un mandato especial del trabajador.

El trabajador desocupado debe recibir apoyo económico del Estado. Puede tratarse temporariamente de un porcentaje fijo de sus ingresos anteriores. En el caso que la situación de desempleo perdure, este importe deberá ubicarse por debajo del sueldo mínimo.

##### 5. Previsión para la vejez

Todos los trabajadores deben tener derecho a un seguro para la vejez. Este puede implementarse a través de una jubilación para la que, tanto el trabajador como el empleador, hagan aportes. El trabajador autónomo deberá pagar todos los aportes de su propio bolsillo, las instituciones aseguradoras deben ser autónomas y sus órganos deben estar formados paritariamente por representantes de los empleadores y de los trabajadores. Pueden existir, además, modelos tales como una administración total por parte de los asegurados o una composición paritaria por tercios de los órganos de decisión, con representantes de los empleadores, de los asegurados y del Estado. Es posible también la implementación del seguro de vejez a través de una administración estatal, pero este sistema se contradice con las normas básicas de la descentralización.

En la Constitución misma no pueden asentarse todos los detalles concernientes al seguro de vejez, pero, junto a la mención de su existencia, debe preverse especialmente la forma de financiación, así como también la conformación de sus órganos de decisión.

##### 6. El derecho a la tierra propia

En un país en el que la mayoría de la población trabaja en la agricultura, la reforma agraria es de fundamental importancia y la Constitución sólo podrá desarrollar su efectividad a largo plazo si la democratización también abarca ese sector. El lema "trabajo para

todos" presupone, por lo tanto, que las estructuras territoriales se modifiquen y que la tierra pertenezca a quienes la trabajan, lo que puede instrumentarse especialmente a través de formas cooperativas.

La experiencia de los países de la Comunidad Europea no aporta mucho para la implementación de la reforma agraria. El sector dedicado a la agricultura se ha achicado mucho en todos los países a lo largo de las últimas décadas. En los países altamente industrializados, sólo de un 2% al 5% de la población activa trabaja en el campo. Por otra parte, la situación originaria ha sido diferente: en determinadas zonas, tales como en mi patria al sur de Alemania, no predominan los grandes latifundios, sino los pequeños agricultores que tienen entre 10 y 30 hectáreas. Es, por eso, que la reforma agraria sólo se encuentra legislada en la Constitución portuguesa.

En otros países, como en Paraguay, por ejemplo, donde predominan grandes latifundios, sería necesario evitar que las condiciones de la propiedad sean reafirmadas, a través de una obligación general de indemnización en caso de expropiación.

En la Constitución se debería prever, por lo tanto, dos normas fundamentales. Por un lado, la tierra de propiedad del Estado debe ser dada a las cooperativas o eventualmente también a los campesinos individualmente para que la trabajen. Por otro lado, debiera existir la posibilidad de expropiar la tierra de los terratenientes cuando ésta no cumpla una función social. En este caso, no habría lugar a una indemnización.

¿Cómo puede determinarse la "función social" de la tierra? El art. 186 de la Constitución brasileña de 1988 dice al respecto que deben cumplirse cuatro requisitos;

- explotación racional y adecuada;
- aprovechamiento adecuado de los recursos disponibles, procurando la protección del medio ambiente
- observancia de las disposiciones legales laborales
- aprovechamiento económico que redunde en beneficio de los propietarios y de los trabajadores.

Si no se cumple alguno de estos requisitos la propiedad podría ser expropiada sin pago de indemnización, y la tierra podría ser otorgada a cooperativas o eventualmente a pequeños campesinos.

En este caso, debe quedar para el propietario una cantidad de tierra suficiente para que pueda seguir llevando una existencia adecuada y digna.

## VI. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Una Constitución bonita, llena de palabras simpáticas carece de sentido práctico para la gente si es impuesta, siendo en mayor o menor grado ignorada por los sectores de poder. El ejemplo de Brasil nos brinda un material de análisis. ¿Qué puede hacerse para evitar que la Constitución se convierta en un conjunto de buenos deseos? Una primera y elemental condición es que la Constitución misma esté totalmente comprometida con respecto al Estado y a los ciudadanos. El texto de la Constitución debe expresar claramente que no se trata de meros programas sino de derechos obligatorios.

Esto sólo, sin embargo, no es suficiente. Para poder poner en práctica la Constitución existen dos caminos posibles.

Uno consiste en desarrollar una presión política. Puede ser a través de artículos de diarios, cartas de lectores, declaraciones públicas, pero también demostraciones, huelgas, movilización, etc. Se trata de un método sumamente efectivo. Es sabido, sin embargo, que la presión política no surge automáticamente y que sólo en raras ocasiones perdura a través de los años. Si se confía únicamente en este camino se corre el riesgo de fracasar. Por otra parte, hay que tener en cuenta que determinadas formas de lucha contradicen la idea de "orden" de una parte de la población y que, por lo tanto, este sector ofrecerá resistencia, aun cuando las exigencias en sí mismas sean compartidas por toda la población.

El segundo camino para poder poner en práctica la Constitución consiste en la creación de tribunales. Éstos pueden obligar a la población, pero eventualmente también al constituyente, a observar la Constitución y sus principios. Si, por ejemplo, un ciudadano es despojado de sus derechos, el tribunal puede dejar sin efecto esta sanción y obligar incluso a la reparación del daño causado. Es, por lo tanto, de fundamental importancia que exista un tribunal constitucional, que también puede ser simplemente una sala del máximo tribunal. Este tribunal debe controlar todo el accionar político en base a las disposicio-

nes constitucionales. Así, por ejemplo, el tribunal constitucional español, italiano o alemán puede anular leyes que, por su contenido, sean contrarias a las normas constitucionales o hayan sido promulgadas con un procedimiento anticonstitucional.

Como modelo, una protección jurídica, amplia resulta el mejor método para darle efectividad práctica a la Constitución. Por otro lado, hay que tener en cuenta que los jueces no son autómatas que se limitan a aplicar al caso concreto lo que el legislador (o en el caso que nos ocupa, el constituyente) haya reglamentado. Según la interpretación actual, el juez ya no es un mero "bouche de la loi" (boca de la ley), sino que tiene cierto margen de acción para interpretar las disposiciones legales. Cuanto más abstracta sea la expresión de la ley, tanto mayor será la libertad de acción del juez. El contenido de la Constitución está, por lo tanto, en cierta medida, a disposición de los tribunales. Éstos, a su vez, en muchos Estados, no son representantes de todos los grupos sociales. Generalmente los jueces de los máximos tribunales son personas de mayor edad y de pensamiento conservador. Sería, por lo tanto, extremadamente peligroso dejar una Constitución no conservadora en manos de personas que, por ejemplo, hayan apoyado a regímenes autoritarios.

Para evitar la formación de un "tribunal del gobierno", los jueces deben ser elegidos democráticamente. Ésta es la única manera de asegurar que todas las corrientes más importantes de la sociedad puedan participar de la elección de los jueces. En Italia, España y en la República Federal de Alemania todos los jueces constitucionales deben ser elegidos por mayoría calificada (por ejemplo, dos tercios o tres cuartos) por el parlamento o por una comisión que refleje la composición parlamentaria. A través de esta regla la mayoría está obligada a elegir personas que también sean candidatos aceptables para la oposición. El hecho de exigir una mayoría calificada lleva a que se elijan personalidades que estén abiertas, en gran medida, a diferentes posiciones políticas, es decir que no se declaren dogmáticos de una determinada tendencia. Se pretende lograr así "decisiones integradas" es decir que la actividad judicial goce del reconocimiento, sino de todos, de la mayoría de los grupos sociales.

Otra forma de elección de los jueces podría consistir en prever, de manera similar a las comisiones parlamentarias, una composición que

corresponda al número de representantes de cada bloque en el parlamento. Cada grupo podría nombrar así personas de su confianza. El número de integración sería menor, dado que, además, se corre el riesgo de que los jueces elegidos por la fracción mayoritaria siempre superen con su voto a los demás.

¿Qué sucede si no se logra conformar la prevista mayoría calificada después de las negociaciones? Si el tribunal ya está constituido cabe la posibilidad de que los mismos jueces sigan en sus funciones. Si esto no fuera posible (por fallecimiento, o dimisión del cargo, etc.), los jueces remanentes podrían decidir la situación. Si los jueces fueran elegidos por primera vez cabe la posibilidad de utilizar algún procedimiento alternativo que resulte más aceptable para los involucrados, a fin de poder ponerse de acuerdo sobre determinadas personas. Por ejemplo, sería posible permitir que la minoría parlamentaria designe igual cantidad de jueces que los que correspondan a la mayoría parlamentaria, o bien prever una elección directa por el pueblo. Lo importante es que la primera elección no pueda ser postergada indefinidamente, dado que la mayoría no puede reservarse el derecho de bloquear la conformación de otro órgano, cuya función será justamente controlarla.

## VII. COMENTARIO FINAL

Los puntos aquí esbozados para la creación de una nueva Constitución me parecen los más importantes desde el punto de vista de los trabajadores. No se pretendió dar una visión completa. También sería muy importante, por ejemplo, que la privatización de empresas públicas o de servicios públicos contara con la aprobación parlamentaria de dos tercios de los votos, y, por otra parte, que sólo se permitiera la privatización cuando ésta garantizara realmente un trabajo más racional y un alivio para los presupuestos públicos.

Mucho queda aún por discutir. Para una buena Constitución se necesitan argumentos convincentes. Éstos deben venir de personas que sean ciudadanos del país y que conozcan sus problemas. Europa sólo puede aportar una porción de experiencias y algún modelo a observar, pues no existen aún soluciones patentadas.

## LA DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO\*

Ann Numhauser-Henning\*\*



### 1 INTRODUCCIÓN

Este Informe se ocupa de los tipos de discriminación en el empleo de mayor importancia en el caso de Suecia, a saber: las reglas relativas a la discriminación por sexo, raza<sup>1</sup> y discapacidad. Estas áreas han sido elegidas porque están sujetas a reglamentación especial, o en el caso de la discriminación por discapacidad, porque una propuesta legislativa está por presentarse -o al menos está en consideración para un futuro próximo.<sup>2</sup> Sin embargo, otros tipos de discriminación pueden existir en Suecia, pero, caen fuera del alcance de esta Agenda<sup>3</sup>, o

\* Trabajo presentado al XIV Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 26-29 de setiembre de 1997. En su preparación cooperó Christoffer Wong, asistente de investigación en el mencionado programa. Traducción al castellano por Sara Kärholm, revisada para esta revista por Jorge Rendón Vásquez. Agradecemos a la Autora su autorización para publicarlo.

\*\* Doctora en Derecho y Profesora de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lund. También es directora del programa de investigación "Desarrollo Normativo en la Dimensión Social" en la Facultad indicada para estudiar los patrones normativos y su desarrollo en la reglamentación del empleo, la vivienda, la familia y la seguridad social, desde una perspectiva de integración europea.

<sup>1</sup> *Ley de Discriminación Étnica* (1994: 134) no solamente prohíbe la discriminación por motivo de la raza, sino también por el color, la religión, y el origen nacional y étnico.

<sup>2</sup> El Ministerio del Trabajo, recientemente ha publicado una propuesta sobre una ley contra la discriminación en el empleo de personas con discapacidades (*DS 1996:56*). El texto puede formar la base de un proyecto de Ley si el Gobierno decidiera su introducción. Véase posteriormente la sección 2. 3.

<sup>3</sup> Véase *Guidelines for National Reports* por los catedráticos Kazuo Sugeno y Tadeusz Zielinski, donde los "derechos sindicales", por ejemplo, han sido excluidos específicamente. Mientras que el derecho a organizarse por largo tiempo ha sido sujeto de protección legislativa en Suecia (ahora en la Ley 1976 de *Cogestión Laboral*), la protección eventual del derecho de quedarse fuera de un sindicato es un tema de continua y quizás creciente preocupación, no menos después de la incorporación del *Convenio Europeo para la protección de los de*