
Diálogo social Legitimador del sistema democrático

Instrumento para la sostenibilidad y sustentabilidad de la paz social

Ivonne Cancela
Andrea Dumpiérrez

Sumario: Cuestiones preliminares. 1. Los costos de integrarnos a una aldea global, hoy. 2. Hacia la paz social. 3. El valor de la democracia. 3.1 Más democracia, aumento de la ciudadanía; construir una ciudadanía integral. 4. Hacia una mayor participación y mayor representación. 5. Desentrañando el diálogo social. 6. Libertad sindical. 7. Renovación del rol del Estado. 8. Integración regional. 8.1 Dimensión social de la integración regional. 9. El diálogo social en el Mercosur. Reflexiones finales.

“El gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad con los instrumentos de la democracia para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son los requisitos del crecimiento económico.”

Informe sobre la Democracia en América Latina

“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. PNUD, 2004

Cuestiones preliminares

A comienzos del siglo XXI nos encontramos ante un mundo lleno de cuestionamientos arraigados en su seno social, con índices de desigualdad, pobreza y exclusión preocupantes; tanto así que se podría llegar a pensar en un momento o punto de inflexión, donde los paradigmas establecidos se cuestionan con más énfasis y donde será necesario un repensar el sistema, y un repensar “en conjunto”; las relaciones entre las personas, con la eco-

nomía y los valores manejados hasta el momento, a fin de participar y encontrar la mejor manera de dirigir y organizar la convivencia humana.

Hablamos de puntos de inflexión pues nos encontramos con una economía global que pretende prescindir del bienestar general para concentrar riqueza y poder en pocos; a costos muy elevados en vidas humanas, marginación, violencia e inseguridad también global. Estas situaciones nos ponen de manifiesto que el sistema

productivo y las tecnologías segregan al factor trabajo a un lugar de poca relevancia, cuando es este mismo sistema el que aún sigue estableciendo que el trabajo sea la principal forma de distribución de la renta, de sustento familiar e inclusión social; contradicción no resuelta aún.

La desregulación de las tutelas (marcadas por los postulados liberales) no sólo no mejoró la economía de los Estados, sino que destruyó en muchos países estándares mínimos de protección, reconocidos en los Tratados Internacionales y en las Constituciones.¹

Las crisis económicas, sociales y políticas de las que somos testigos, y de sus múltiples consecuencias en los derechos de los ciudadanos, sobre todo en los países latinoamericanos, nos ponen de relieve las carencias o déficit democráticos en todo su territorio. Hablamos de democracia como un conjunto de valores éticos, de una concepción del ser humano como portador de derechos, y también como una serie de procedimientos de representación de la población en la ejecución de programas y políticas que enmarcan las pautas o reglas de convivencia entre los ciudadanos y ciudadanas.

Democracias que, consolidadas en toda América Latina hace dos décadas, aún no han podido resolver el déficit de ciudadanía de las personas que se encuentran con serias dificultades a la hora de hacer llegar sus demandas a quienes deberían representar sus intereses de acuerdo a las normas establecidas. Ciudadanos que no

encuentran la recepción adecuada a sus demandas y tampoco encuentran ámbitos para la participación en las decisiones que toman en su nombre, o bien en la definición de políticas que los afectan.

Nuestras democracias tampoco han sabido quedar fuera del control de partidos políticos que se rigen por colectivos centralizadores del poder, con grandes índices de corrupción; partidos que en los últimos años han perdido prestigio, legitimidad de su accionar y no han primado el bienestar general ante el bienestar individual, y que todavía no se han enfrentado a la búsqueda de una solución a una “nueva cuestión social” que, como nos dice Morgado, sus “contornos, dimensiones y profundidad aún no están del todo definidas, habida cuenta de la naturaleza mutante e impredecible de los cambios que han tenido y tienen lugar en nuestras sociedades”, pero que hoy podemos encontrar algunas de sus consecuencias que nos urge resolver.

Creemos en que esta “nueva cuestión social” se puede comenzar a desarticular con lo que muchos autores llaman un “nuevo contrato social”. En consideración a este replanteo de la organización societal, es que creemos pertinente como, un reconsiderar y repensar el sistema democrático; “repensar” en el sentido de profundizar en la consecución de sus objetivos primordiales, repensar en el sentido de re-crear y re-crear en sus valores; que en su seno más profundo podemos encontrar la libertad y la igualdad como postulados supremos.

Una cultura política es democrática cuando las relaciones entre gobernantes y gobernados, ciudadanos, organizaciones y

¹ Juan Raso Delgue, *La valorización y promoción del trabajo en las políticas sociales y acuerdos regionales*, Universidad de la República, Uruguay.

Estado se sustentan en valores como la igualdad política, la libertad, la tolerancia, el pluralismo, la legalidad, la participación, y por supuesto, el diálogo. Fortalecer la cultura política democrática implica, entre otras tareas, consolidar el ejercicio del diálogo como forma de hacer política. El régimen democrático fundamenta su existencia en una revalorización de la política, entendida principalmente como un medio para el establecimiento de pactos y acuerdos. Según la filósofa alemana Hannah Arendt, la política representa la experiencia de compartir un “mundo común” por parte de una diversidad de sujetos. En este sentido, las posibilidades del diálogo se encuentran determinadas por la capacidad de los distintos actores para enfrentar situaciones conflictivas mediante la negociación.²

La democracia nos plantea la forma de organización y de solución de controversias con dos supuestos; la **participación** y la **representación**. Es aquí donde encontramos al diálogo social y a la democracia como conceptos indisolubles; no hay democracia sin participación y no hay diálogo sin tomar la representación como forma social de toma de decisiones; ambos conceptos unidos a los postulados anteriormente mencionados nos hacen creer firmemente en que utilizando estos dos conceptos en sus reales dimensiones y respetando el Estado de Derecho, nos permitiría un convivencia más desarrollada.

Juan Somavía, en su Memoria a la 14ª Reunión Regional de los Estados Miem-

bro de la OIT en las Américas sostuvo que el diálogo social, especialmente el tripartito “...es el fundamento de la estabilidad del futuro. Si no lo hacemos nos vamos a enfrentar a realidades que se hacen crecientemente evidentes: No hay inversiones estables en sociedades inestables, y no hay eficiencia económica de largo plazo sin legitimidad de la democracia y las economías abiertas no perdurarán en el tiempo si sus beneficios son desigualmente compartidos.

Tenemos que encontrar soluciones que amplíen progresivamente las ventajas de la libertad y la modernidad hacia todos los ciudadanos. La exclusión social es una mala compañía para la democracia. De ahí que el diálogo social, el respeto por la opinión del otro, sea una de las grandes esperanzas de nuestro continente”.³

No hay diálogo en un sistema donde no se respetan los derechos fundamentales y donde el pluralismo no se puede expresar ni desarrollar, no hay democracia donde no hay espacio a la participación, ni donde se hace caso omiso al mandato de representación depositado en quienes toman las decisiones; no hay representación sin participación real.

En la medida en que podamos desarrollar más democracia y más ciudadanía podremos construir la **paz social**.

La inclinación por pensar que profundizando la democracia se profundiza el bienestar, no es nueva ni singular; nos hemos encontrado con muchos textos que persiguen justamente el desarrollo de la democracia como base para el crecimiento de nuestras sociedades, como por ejemplo: la resolución aprobada por la Asam-

² Laura Baca Olamendi, “Diálogo y democracia”, *Trece Cuadernillos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral.

blea General de las Naciones Unidas, Promoción y consolidación de la democracia del 25 de febrero de 2001, exhorta a los Estados –entre otros puntos– a: i) Consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas. ii) El aumento de la cohesión y la solidaridad sociales: entre otros puntos, mediante el fomento del diálogo social y de la cooperación tripartita con respecto a las relaciones laborales entre el gobierno, los sindicatos, y las organizaciones de empleadores, según se establecen en los convenios principales de la OIT.

Creemos firmemente en que apostando a una democratización real de las instituciones, esto es generando, tanto a la interna como a la externa de los actores sociales, mayor participación y mayor representación de los intereses de dichos grupos, estaríamos legitimando las medidas y decisiones que se tomen; apostando a un Estado de Derecho en donde estos derechos sean respetados más allá de variables propiamente económicas, donde las personas puedan así encontrarse frente a una nación que permita el desarrollo de su actividad y una convivencia pacífica.

1. Los costos de integrarnos a una aldea global, hoy

Hoy cuando hablamos de **globalización**, más allá del debate de la expansión de los mercados, el libre comercio, el capitalismo, el desarrollo de las comunicaciones y el adelanto tecnológico, hablamos también de **poder**, de cuestionarnos la democracia, y de las consecuencias hasta el momento en relación al empleo, la pobreza y la exclusión a nivel mundial; de *la justicia social*.

El jugar en una aldea global, con reglas establecidas del ideal liberal, también obliga a enfrentarnos a cambios a nivel del manejo y equilibrio de poderes, ya que el Estado encuentra limitado su poder para gobernar, y nos enfrentamos así ante un poder estatal y poderes nacionales, como los actores sindicales más débiles; y donde los organismos multilaterales, y las grandes trasnacionales manejan los indicadores y hacen móviles sus inversiones, exigiendo costos muy altos a los países en subdesarrollo.

Muchos son los que opinan que con ello se menoscaba la soberanía nacional y que el poder se desplaza de los gobiernos electos a las empresas trasnacionales y a las instituciones financieras internacionales.⁴

Es necesario buscar un nuevo equilibrio de poderes; para ello hay que reforzar los actores tan deteriorados por la pérdida

³ Emilio Morgado, “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”, *Documento de trabajo* N° 153, Oficina Internacional de Trabajo, Lima, 2002, p. 14.

⁴ “Por una Globalización justa: crear oportunidades para todos”, *Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización*, 1ª ed. 2004, p. 5.

de libertades, hay que “reestructurar a los actores o crear nuevos actores apropiados para la dimensión del nuevo escenario y de las relaciones –ya no exclusivamente nacionales– que inevitablemente surgirán en el nuevo contexto”.⁵

Se están generando enormes riquezas pero persisten los problemas fundamentales, que son la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La corrupción se ha extendido. El terrorismo mundial amenaza a las sociedades abiertas y el futuro de los mercados abiertos resulta cada vez más incierto. En definitiva, la gobernanza global está en crisis. El desequilibrio entre la economía y la sociedad está trastornando la justicia social. Actualmente las instituciones de gobernanzas –sean nacionales o internacionales– no responden de manera adecuada a las nuevas demandas de la población y de los países en materia de **representación y de posibilidad de expresión**.⁶

Drucker plantea el cambio desde una sociedad basada en la producción, a una sociedad centrada en el conocimiento; y aquí el trabajo desaparece como un factor de producción, en esta situación de aldea global, pues entonces el trabajo no puede seguir siendo la forma de inclusión y de integración social; o bien el trabajo deberá ser replanteado de otra manera para poder ser el sustento de las familias, o bien deberá replantearse las escalas de valores o bien la determinación del valor al factor trabajo (no como una mercancía), dada la

importancia que aún se sostiene de este factor.

Este punto, también creemos que debería ser debatido, consultado, informado, negociado, en vistas de crear la legitimación necesaria de los cambios acontecidos, de encontrar la mejor manera posible para la creación de políticas en donde el “colectivo” como “comunidad” se vea fortalecido, y en donde se encuentre la mejor manera de crear valor agregado, en búsqueda de un crecimiento social y económico, y una nueva forma de distribución de la riqueza.

2. Hacia la paz social

“La paz social puede definirse como el compromiso de los grupos socioeconómicos a respetar ciertas reglas de acción en vistas de permitir la producción de bienes y de servicios”.⁷

“En una democracia el diálogo contribuye a equilibrar las diferentes posiciones, y a evitar la ruptura de reglas y de los procedimientos a través de los cuales se desarrolla la convivencia pacífica entre ciudadanos con iguales derechos y obligaciones.”⁸

La paz social podemos captarla cuando prima el diálogo sobre el conflicto. El conflicto lo podemos entender desde la puja de los interlocutores sociales por obtener el logro de sus objetivos, donde pre-

⁵ Oscar Ermida Uriarte, *Globalización y relaciones laborales*.

⁶ “Por una Globalización justa: crear oportunidades para todos”, *Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización*, 1ª ed. 2004, pp. 2 y 3.

⁷ Gerardo Cedrola Spremolla, “Del conflicto a la paz laboral. Ensayo sobre la paz social”, *Perspectivas teóricas y análisis comparativo Internacional*, Fundación de Cultura Universitaria, 1998.

⁸ Laura Baca Olamendi, op. cit.

valecen intereses muchas veces observados como contradictorios. Este conflicto, si bien puede generar elementos de desequilibrio social, como lo vemos hoy día, también tiene la capacidad, y encierra en sí mismo –potencialmente– un factor de cambio, y por lo tanto nos otorga la posibilidad de replantear lo que se ha manejado como cierto, como dado, o bien de poner signos de interrogación donde no se han planteado. Encierra en sí mismo una posibilidad, sin dejar de ser peligroso si no se le acepta como estructural de la propia convivencia humana y si no se le atiende desde la perspectiva de ser el vehículo que poseen quienes entablan las demandas para llevar a cabo sus objetivos y en la búsqueda de una participación en las decisiones de las cuales se van a ver afectados.

La democracia acepta y admite los conflictos pues los observa como naturales, pero busca los diálogos y los acuerdos para mitigar los posibles peligros que conlleva. En este marco es que la democracia requiere consensos para obtener mayor cohesión social, y para poder obtener mínimos de protección y respeto a los derechos que son inherentes a las personas humanas, también buscando paz social, la legitimación de las políticas públicas y mayores niveles de gobernabilidad.

Estos diálogos necesariamente tendrán que contar con acuerdos básicos en lo que respecta a objetivos macro fundamentales, a las formas como se llevan a cabo y quienes participen en los mismos. Son las mismas partes quienes definen las pautas o procedimientos para la realización del propio diálogo y las reglas de comportamiento de los actores mismos.

“Es posible encontrar en el ámbito laboral, los compromisos necesarios para permitir la estabilidad de un estado de paz social. Tal perspectiva, reconoce la naturaleza conflictiva de las relaciones laborales, atemperando sin embargo, el antagonismo de los actores, por la existencia de necesidades comunes, y por el interés y la necesidad de continuar viviendo conjuntamente mas allá de las diferencias. En definitiva, por conflictiva que sea la naturaleza de las relaciones industriales, ellas presentan una configuración en la cual, la paz conserva un rol activo.”⁹

En definitiva, tanto al Estado como a los propios interlocutores o actores sociales, les interesa la búsqueda de la paz social pues son quienes en última instancia forman parte del entramado social que se ve necesariamente amenazado cuando persisten altos grados de conflictividad.

La generación de una cultura de diálogo permite justamente la consolidación del sistema democrático y ello persiste también en el logro de sus objetivos en cuanto a los valores éticos que la concepción democrática sostiene; esto es posible en un estado de paz social que incluye y contiene al conflicto mismo.

3. El valor de la democracia

Etimológicamente, *democracia* significa “poder” (*krátos*) del “pueblo” (*démos*). Los griegos, de cuya lengua derivó el vocablo, la distinguían de otras formas de gobierno: aquella en la que el poder pertenece a uno solo.

⁹Gerardo Cedrola Spremolla, op. cit.

Norberto Bobbio ha establecido dos importantes elementos para la caracterización de la democracia: en primer lugar, un complejo de instituciones o de técnicas de gobierno que están representadas por el sufragio universal, la división de poderes, el reconocimiento de los derechos civiles, el principio de mayoría y la protección de las minorías. En este ámbito, establece la premisa de una igualdad democrática de las oportunidades, que es también una de las condiciones del diálogo. El segundo elemento característico de la democracia, de acuerdo con este autor, es la existencia de un centro ideal que representa, no los medios o los procedimientos, sino los fines que se quieren alcanzar. En este sentido, la democracia puede ser caracterizada a partir de los valores que la inspiran y a los cuales tiende este particular tipo de régimen político; "...el fin desde el cual nos movemos cuando queremos un régimen organizado democráticamente es la igualdad".¹⁰

En definitiva, en un sistema democrático nos encontramos ante una legitimación o aceptación del conflicto, y por supuesto el reconocimiento de que ante una sociedad pluralista y heterogénea, donde conviven grupos sociales con intereses divergentes, el conflicto está latente. La democracia acepta y trata de canalizar este conflicto y tratará de resolver de alguna manera participativa ese conflicto, a diferencia de regímenes autoritarios donde se promueve la eliminación de estas controversias por la fuerza.

Estas características de la democracia, bien la podíamos encontrar al hablar de

diálogo, y nuevamente nos encontramos ante una relación de interrelacionamiento entre ambos conceptos.

"En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar, y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder."¹¹

3.1 Más democracia, aumento de la ciudadanía; construir una ciudadanía integral

"La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia."¹²

Se plantea la urgencia de una política generadora de poder democrático cuyo objetivo sea la ciudadanía integral. Ciudadanía integral es considerar que el ciudadano debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. La democracia supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía. Una forma de organización del poder que implica la existencia y buen fun-

¹¹ PNUD, Informe sobre la Democracia en América Latina, "Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", abril 2004, p. 33.

¹² Ídem, p. 48.

¹⁰ Laura Baca Olamendi, op. cit.

cionamiento del Estado, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la civil y la social.¹³

4. Hacia una mayor participación y mayor representación

La participación, según nos dice Ermida Uriarte¹⁴ es un medio y es un fin en sí mismo. Habla de medio cuando significa incrementar la eficacia, y el carácter duradero de lo que persigue; y como un fin cuando ello fortalece la capacidad de los interlocutores, en especial los trabajadores, para mejorar sus propias condiciones de vida.

“Se participa cuando se selecciona y asigna prioridades a temas de interés colectivo, actuales o previsibles, respecto de los cuales existen variadas posibilidades de acción. Se participa cuando se interviene en los análisis encaminados a determinar la o las vías de acción más apropiadas para emprender una determinada actividad. Se participa cuando se adopta una decisión, optando entre varias vías de acción; cuando se desarrollan actividades para dar cumplimiento a lo decidido. Se participa cuando se tiene acceso al disfrute de los resultados de lo actuado y se participa cuando se evalúa lo decidido, actuado y distribuido y se adoptan las medidas para acentuar los correspondientes aspectos positivos y morigerar o eliminar sus aspectos negativos.”¹⁵

El diálogo social es la expresión de esa participación en todos sus niveles y en to-

das sus posibles manifestaciones. A diferencia de varios autores que lo plantean como instrumento de participación, nosotros lo observamos como la expresión de ella y el fenómeno en sí mismo. El diálogo es participación y es representación. Participación pues, como lo manejamos, es la forma de ser parte en la toma de decisiones, en la generación de políticas, en la realización de un proyecto que apunta a la convivencia pacífica de los grupos que son parte de una sociedad muy compleja. Es representación, pues a la hora de participar se delega en los miembros dialogantes las demandas de un colectivo mayor, que en búsqueda de una fórmula negociante se trasladan a las personas representantes de dichos intereses.

Nos encontramos, entonces, con un procedimiento democratizador de las instituciones mismas.

5. Desentrañando el diálogo social

El diálogo social, según la OIT, comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales (no hay una formulación acabada de su concepto).

El diálogo social también está promovido y fundamentado por los diversos pactos y declaraciones como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la

¹³ Ídem, p. 24.

¹⁴ En su trabajo, *Diálogo Social*.

¹⁵ Emilio Morgado, op. cit., p. 13.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional, la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, los Convenios y Recomendaciones de la OIT, y los acuerdos adoptados por Ministros de Trabajo, entre otros.

De acuerdo a lo manejado por Ermida, podemos plantear varias condiciones que hacen posible el *diálogo social*, siempre manejando la premisa o base de que nos encontramos frente a sociedades organizadas democráticamente, ya que no es posible el diálogo en otras formas donde el pluralismo no es constitutivo o tomado en su dimensión real, la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores sólidas e independientes, con capacidad técnica y acceso a la información necesarios, voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas, el respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva, así también como el apoyo institucional adecuado.

De estos requisitos quisiéramos destacar, en primer lugar o bien en una mirada preferencial, la libertad sindical, pues ella es esencialmente el sustento mismo del diálogo, de la cual dependen otros de los supuestos manejados como ser la negociación colectiva y la fortaleza misma del actor sindical; no podemos dejar de entender los demás requisitos como imprescindibles, dada la naturaleza misma de los principios expuestos, haciendo hincapié en uno de ellos: el derecho o acceso a la información, la cual es un instrumento necesario para todos los actores y es una herramienta que permite manejar o equilibrar los poderes a la interna de la negociación, igualando la situación de las partes y otorgando los elementos para una negociación productiva

y eficaz. No dejando de mencionar lo creativo y generador de valor agregado que sería ampliar los ámbitos de intercambio de información, donde todos los actores del sistema se verían ampliamente favorecidos.

A su vez, encontramos que el diálogo social puede adoptar diversas formas de acuerdo a las partes que intervienen en él: Cuando hablamos de la actuación de los tres interlocutores o actores de las relaciones laborales, con el Estado actuando como parte de él, tenemos un diálogo *tripartito*. Cuando nos encontramos frente a los trabajadores y empleadores (o las organizaciones representantes de cada uno), actuando sin la participación del Estado estamos ante una negociación *bipartita*. Tenemos otro nivel de diálogo que implica la actuación de otros actores, de acuerdo al objeto o materia que se esté tratando, pudiendo ser otras organizaciones, por ejemplo: ONG, Iglesia, etc. Esta categoría sería llamada por Ermida, "*tripartitas plus*".

Todas estas formas de relacionarse van desde el mero intercambio de información hasta las modalidades de concertación más perfeccionadas.¹⁶

También hablamos de sus formas o manifestaciones si hablamos de los niveles que se encuentran representados; pueden ser centralizados si hablamos de un diálogo a escala nacional o internacional, también será centralizado en un nivel medio si se desarrolla por sector de actividad y será descentralizado cuando se desarrolle a nivel de empresa.

Los niveles de diálogo serán precisamente determinados por la naturaleza de

¹⁶ Oscar Ermida Uriarte, *Diálogo Social*, p. 1.

las materias objeto del diálogo y de los sujetos que en él participan.

El diálogo social asume, generalmente, las formas y efectos de la negociación colectiva, pues es de esta manera que encontramos los mecanismos más eficientes para encontrar efectos jurídicos autoeficaces, además de ser más fácil encontrar estos ámbitos de diálogo con mayor frecuencia.

El diálogo social puede manifestarse como uno de los elementos constitutivos y factores referentes de las políticas públicas. Como elemento constitutivo, el diálogo social puede tener presencia, tanto en el proceso de elaboración y determinación de los contenidos de las políticas públicas, como en el desarrollo de los contenidos y funciones asignados a los medios de acción a que se recurra para implementarlas.¹⁷

Para que el diálogo social sea idóneo se requiere que también sean idóneas las materias a que se refiere, los sujetos que intervienen, los niveles en que tiene lugar y los procedimientos para desarrollarlo. Igualmente idóneos deben ser los correspondientes entornos institucionales, políticos y económicos. Pero para que exista esa idoneidad también se requiere la existencia de tres factores subjetivos principales: a) actitudes, aptitudes y vocaciones favorables al diálogo; b) percepción de la necesidad, conveniencia, factibilidad y eficacia del diálogo y; c) participación de buena fe y recíproca confianza, incluida la intención de procurar concesiones recíprocas que permitan convenir acuerdos y darles cumplimiento.¹⁸

Para que el diálogo sea legítimo, deberán ser también legítimos los representantes que lo lleven a cabo, deberán actuar de acuerdo a las demandas preestablecidas por el colectivo por quien actúa y deberán contar con la información y la formación pertinente para así lograr la mejor negociación posible.

“En lo referido a los procedimientos, resulta recomendable que ellos sean flexibles y no encaminados a fijar rígidas rutinas, etapas, plazos, recursos y medios de acción.

Quienes participen como sujetos directos del diálogo social deben tener una actitud tolerante y proclive al diálogo, lo que supone que aceptan la existencia de lo diverso, de lo distinto a lo que es propio; que valoran al diálogo como un proceso apropiado para (...) promover transacciones mediante acuerdos en los que cada parte hace concesiones estimadas como equitativas y equivalentes. Esa disposición favorable al diálogo debe ser acompañada por la presencia de las aptitudes necesarias para emprenderlo. Ello supone que los dialogantes posean un adecuado acceso a las informaciones y conocimientos que permitan que el diálogo sea equilibrado, informado y tecnificado.”¹⁹

6. Libertad sindical

“El hilo conductor de la democratización progresiva de las relaciones laborales no es otro que el progresivo enriquecimiento de los contenidos de la libertad sin-

¹⁷ Emilio Morgado, op. cit., p. 73.

¹⁸ Emilio Morgado, op. cit., p. 12.

¹⁹ Emilio Morgado, op. cit., p. 13.

dical, esto es, de la tutela de los intereses colectivos a los cuales ella sirve.”²⁰

Es un derecho de posguerra y, por ende, para y de la paz y la democracia. Si se atiende al momento histórico de su surgimiento: el fin de la Primera Guerra Mundial y, con ella, el tratado de Versailles (1919) y la Constitución de la OIT del mismo año, de una parte, ya que, de la otra el fin de la Segunda Guerra Mundial coincidiese virtualmente con la Declaración de Filadelfia (1944). Así la libertad sindical vino a significar la “juridificación” del proceso político por el cual los trabajadores y sus organizaciones de clase se sumaban a la reconstrucción y reconciliación de las sociedades emergentes del conflicto bélico. Resultaba crucial, entonces para la estabilidad política y para la democracia, requisitos ambos del progreso, la libertad sindical. La Declaración de Filadelfia (1944) expresa: “La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes; (...) b) la libertad de asociación y la libertad de expresión es esencial para el progreso constante”. Por lo tanto, el convenio es un instrumento importante para la protección de los derechos civiles y políticos, esto es el derecho a la democracia.²¹

La libertad sindical es uno de los derechos humanos fundamentales, y por tal es inescindible de todos los demás derechos de esa categoría. Es un derecho con conte-

nidos complejos, y en su ejercicio también se expresan otros derechos como la libertad de asociación, la libertad de expresión y el derecho a la negociación colectiva, así también el derecho a no ser perseguido por estos actos. Implica para el disfrute, la realización de una actividad positiva por parte del Estado (quien deberá abogar por su sustento y por su promoción). Su tutela se encuentra en la esencia misma de este derecho. Tutela que tendrá varias vías de expresión; frente al Estado, frente al empleador y frente a la propia asociación sindical o intersindical.

Es también un requisito fundamental, si no “el requisito” para que el diálogo social y la democracia puedan desarrollarse. Éste implica la participación y la representación de los intereses del colectivo de trabajadores, pues la libertad sindical se identifica con la tutela de estos intereses y con la autonomía de ese grupo social.

Este derecho ha sido acicateado por la situación a que se enfrentan los trabajadores, hoy día, grandes índices de desempleo ya estructurales en toda Latinoamérica; además del empleo informal y precario que reduce la tasa de afiliación, disminuye también su campo de acción y amenaza a dichos representantes o trabajadores a perder sus puestos y a enfrentarse a grandes períodos sin actividad. También se reduce su campo si no existe una protección adecuada a su actividad, ni leyes o normativas concretas y su respeto, que amparen su desarrollo.

En la Memoria a la Conferencia del Director General de la OIT, Juan Somavía (1999) se sostiene que al Estado incumbe facilitar y promover todas las formas de diálogo social, para lo que es indispensable

²⁰ Humberto Villasmil Prieto, *Las relaciones Laborales en la era de la mundialización: Una visión desde la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, junio 2002, p. 9.

²¹ Humberto Villasmil, *La libertad Sindical: historia y fundamentos*, OIT, marzo 2002, p. 6.

ble “respetar el principio de la libertad sindical y de asociación y facilitar la negociación colectiva...” (OIT, 1999a).²²

El Estado uruguayo a hecho caso omiso a los convenios internacionales en los cuales se obliga a los Estados miembros a través de su convenio N° 154 de la OIT a promover y fomentar el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (libre y voluntaria), forma esencial del ejercicio de la libertad sindical. También a la regulación del fuero sindical, a través de creación de medidas u organismos pertinentes y adecuados a la situación de cada país, para garantizar el derecho de sindicación que contiene el Convenio Internacional N° 98.

A través del desarrollo y protección del derecho sindical se fortalece al actor social (requisito fundamental para el diálogo social y la democracia) y se sustenta asimismo la participación de los trabajadores en todos los ámbitos; políticos, económicos y sociales.

El rol funcional de los sindicatos a partir de un determinado modelo de Estado – el social y democrático– supera con creces la dimensión laboral o profesional de su actuación y, por ende, el ámbito empresarial de la participación, lo que justifica, consecuentemente, su reconocimiento como actor y sujeto político –no como entidad de derecho público– sin el cual el modelo de Estado configurado por ella no podría reproducirse.²³

²² PNUD, Marco temático del Seminario Internacional sobre Democracia, Política y Estado, Ciudad de México, 8 y 9 de setiembre 2004.

²³ Humberto Villasmil. *La libertad Sindical: historia...*, op. cit., p. 15.

7. Renovación del rol del Estado

“Los Estados deben coordinar políticas nacionales sobre la base de objetivos de crecimiento del empleo y de cohesión social, concebidos como condición necesaria para el desarrollo económico. La articulación de las dimensiones económicas y sociales debe surgir también del diálogo social, a través de compromisos nacionales amplios, que involucren a todos los actores (...). Es necesario también que el Estado mantenga en un rol protagónico a los dos actores ‘capital’ y ‘trabajo’ (en sus nuevas y diferentes expresiones).”²⁴

Es imprescindible ampliar el debate sobre el Estado en América Latina, pues consideramos que hasta el momento no ha cumplido su rol como defensor de los derechos que definen la plena vigencia de la ciudadanía integral, para todos los ciudadanos, de todas las clases sociales que integran cada nación. No ha contemplado las demandas emergentes de sus gobernados, por lo tanto no ha creado poder democrático ni ha podido legitimar el ejercicio del poder que detenta. Esto será necesario para la sustentabilidad de la democracia y la gobernabilidad que necesita un Estado de Derecho firme y desarrollado.

“La democracia de ciudadanía requiere un Estado capaz de orientar el rumbo general de la sociedad, mediar los conflictos conforme a principios democráticos, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal y el acceso a la justicia, regular los mercados, asegurar equilibrios macroeconómicos, establecer sistemas de protección social basados en el principio

²⁴ Juan Raso Delgue, op. cit.

de universalidad de la ciudadanía y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización de la sociedad.

Se pretende que el Estado sea capaz de proveer justicia, protección policial, educación, salud, defensa externa, regulación económica, universalidad de las normas, para todos los ciudadanos por igual en su territorio. El Estado es uno de los rostros de la democracia: un Estado sin poder obstruye el ejercicio de la ciudadanía, expone a la democracia a la impotencia y la irrelevancia y somete a la sociedad a diversas formas de arbitrariedad y autoritarismo.”²⁵

Entendemos que el Estado, además de su rol de promotor y sostén de una cultura de diálogo debe repensar su rol como actor mismo del sistema, no sólo desde su protagonismo como empleador de una gran parte de los asalariados, sino desde una óptica de generador de espacios para fomentar los consensos a nivel nacional.

Entendemos, dada la urgencia de las cuestiones a resolver, que el Estado deberá edificar, crear los resortes necesarios para establecer la obligación de negociar por parte de los actores. Deberá él mismo revisar su forma de actuación en estos temas para poder tener grados de gobernabilidad que permitan una vida social más pacífica.

8. Integración regional

El diálogo es entendido como vital para la legitimación y consolidación de los pro-

cesos de integración regional de los que estamos participando, y será necesario reforzar los documentos de los mismos acuerdos para hacer hincapié en el desarrollo de la dimensión social de dicha integración. Dando así los soportes jurídicos y los cimientos necesarios para un crecimiento sostenido y sustentable.

El diálogo social en la Declaración de Viña del Mar²⁶ expresa que en las políticas de los gobiernos y de los Ministerios de trabajo se asigna prioridad a la siguientes materias: rol de los Ministerios de trabajo; empleo y mercado de trabajo; formación profesional; relaciones laborales y derechos básicos de los trabajadores; seguridad social; seguridad e higiene en el trabajo; inspección de las leyes laborales nacionales; administración de la justicia laboral y diálogo social.

8.1 Dimensión social de la integración regional

Muchas de las formas más profundas de integración incorporan políticas e instituciones centradas en el empleo, la educación, el medio ambiente, las normas laborales, los derechos humanos, la igualdad de género y otros objetivos sociales. Sin embargo, estos objetivos sociales suelen quedarse en segundo plano, muy por detrás de las cuestiones económicas y políticas. Si la integración regional debe dar un paso hacia una globalización más justa, es imprescindible una dimensión social sólida. Para incorporar estos objetivos sociales más amplios en el proceso de integración regional es necesario tener en

²⁵ PNUD, Marco Temático del Seminario..., op. cit.

²⁶ En la parte declarativa, numeral 8.

cuenta los principios de participación y responsabilidad democrática que deben ser un fundamento esencial. Debería avanzarse en el terreno de la integración mediante el diálogo social entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores y a través de un diálogo más amplio con otros actores sociales importantes, sobre la base de instituciones sólidas para la responsabilidad democrática y jurídica.²⁷

Creemos que se debería profundizar en dicho proceso de integración para, de esta manera, hacer efectivos los derechos que se expresan a estos niveles. Es necesario encontrar la mejor forma de armonizar las políticas de integración y el derecho laboral para crear así un ámbito fecundo para la consagración y vigencia de los derechos que detentan los actores y cada uno de los involucrados en el proceso productivo.

9. El diálogo social en el Mercosur

En el artículo N° 13 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, se dispone que los Estados parte se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar en la región, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social en la región, y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos. Un ejemplo de ello es el Subgrupo de Trabajo

N° 11, sucesor del Subgrupo de Trabajo N° 10 con una conformación tripartita.

Creemos importante profundizar en el proceso de integración regional, como forma de enfrentarnos a los cambios a nivel mundial. Hoy contamos con herramientas ya enunciadas que contemplan el aspecto social de la integración que necesita un mayor desarrollo y una puesta en práctica para disminuir el impacto de internacionalización de los mercados que han fragmentado las condiciones de vida de los trabajadores.

Reflexiones finales

“...reconozcamos que ‘más de lo mismo’ no es una opción. Tenemos que estar dispuestos a revisar, volver a pensar y reorientar las políticas del pasado.”²⁸

Consideramos que es necesario una “refundación” o “revalorización” de los contenidos esenciales de la democracia, como virtud y como ejercicio de la misma. En ella encontramos sus principios fundamentales que son la igualdad y la libertad en su sentido más amplio.

En ese “repensar”, “revisar” y “reorientar políticas” es fundamental el logro de los consensos a partir de la participación popular en todas sus expresiones, en especial, el diálogo, la negociación y la concertación ciudadana es donde se encuentran las bases para el desarrollo de nuestras naciones.

²⁷ “Por una Globalización justa: crear..., op. cit., p. 79.

²⁸ Frase de la Declaración del Sr. Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo ante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 29 de agosto de 2002.

Sólo es posible esta participación a través del respeto, el ejercicio de los derechos fundamentales, la representación de todos los actores sociales en un Estado de Derecho promoviendo la **paz social**.

La sustentabilidad y sostenibilidad de la democracia, y por ende de la paz, están basadas en la democratización de las instituciones y de los procedimientos, en el desarrollo permanente de los instrumentos que hacen posible el diálogo social, el desarrollo económico, la eliminación de las desigualdades sociales y la discriminación y al fin la propia democracia como virtud de los pueblos: la verdadera ciudadanía social.

Creemos que contamos con herramientas ya promulgadas que nos permitirían construir estos espacios, dichas normativas se encuentran en la vida jurídica con relativa vigencia ya que son instrumentos que no han sido adecuadamente utilizados, y diríamos casi no respetados por quienes detentan el poder de realizar las diligencias debidas para su sustento. Esto ha generado situaciones que nos urge resolver dado el incremento de las presiones sociales, y la compleja convivencia humana en un mundo que tiende a romper su entramado social de la que todos somos parte.

Creemos, como ciudadanos, que debemos enfrentar estos desafíos sosteniendo una cultura de paz y principalmente consagrando los valores éticos y la concepción misma del ser humano como portador

de derechos, y revalorizando el espacio que está dado en un sistema democrático que garantice la convivencia y el respeto, que emerge de la libertad y la igualdad que conlleva.

“La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos. Son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular, requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales. Una política que omite los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas; un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos.”²⁹

“La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.”

Informe sobre la Democracia en América Latina

“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”
PNUD, 2004

²⁹ PNUD, Informe sobre la Democracia en América Latina, “Hacia...”, op. cit., p. 34.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. RASSO DELGUE, JUAN. *La valorización y promoción del trabajo en las políticas sociales y acuerdos regionales*. Montevideo: UdelaR.
2. CEDROLA SPREMOLLA, GERARDO. *Del conflicto a la paz laboral. Ensayo sobre la paz social. Perspectivas teóricas y análisis comparativo internacional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998.
3. ERMIDA URIARTE, OSCAR. *Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR*. Santiago de Chile: OIT/ETM.
4. —. *Diálogo Social: teoría y práctica*. 16.10.01
5. —. *Derechos laborales y comercio internacional*. Ponencia presentada al V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, Perú, 2001.
6. BILLOROU, NINA. *Formación y diálogo social*. OIT
7. HERRERA, JUAN CARLOS. *Diálogo y crisis: Notas para una reflexión*.
8. OIT. *Diálogo Social (Definición)- artículo*.
9. ERMIDA URIARTE, OSCAR. *El diálogo social como medio y como fin en sí mismo*.
10. GRAÑA, GONZALO. *Políticas de empleo. Formación y diálogo social. Discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2002.
11. BARRETO GHIONE, HUGO. *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del MERCOSUR y México*. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2001. (Aportes para el Diálogo Social y la Formación, 7).
12. VILLASMIL PRIETO, HUMBERTO. *La libertad sindical: historia y fundamentos*. OIT, marzo 2002.
13. —. *La estrategia del diálogo social: de la concertación al reparto del poder decisorio en las relaciones laborales*. OIT, mayo 2002.
14. OBANDO SEQUEIRA, José A. *Diálogo social*. Documento de apoyo al V Congreso CMTC.
15. *Diálogo de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*. Argentina – Uruguay. OIT. Montevideo, diciembre, 2002.
16. WANDERLEY, LUIZ EDUARDO W. *MERCOSUR y la sociedad civil*.
17. FLAÑO, NICOLÁS; PIAZZE, ADA INÉS. *Diálogo de política social: un instrumento para reflejar actitudes públicas y garantizar políticas de Estado*. BID. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Marco de referencia para la acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil – Marzo, 1996.
18. ROMAGNOLI, UMBERTO. *El derecho del siglo: ¿y después?* *Revista Pistas*. Buenos Aires. Instituto del Mundo del Trabajo. n. 6, dic. 2001. Artículo original publicado en la revista electrónica *Il Diritto del Mercato del Lavoro*.
19. WOLFGANG DÄUBLER. *Democratización de las relaciones de trabajo: el derecho de organización en el local de trabajo*. *Revista Pistas*. Buenos Aires. Instituto del Mundo del Trabajo. n. 8, dic. 2002.
20. CALDERÓN SUÁREZ, JORGE. *La descentralización en la agenda política de Costa Rica*. Proyecto sobre Diálogo Social y Concertación Política. En la Investigación Regional Cen-

- troamericana sobre “Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana”, UPD. OEA y Fundación Arias, San José, Costa Rica, 2000.
21. ELIZALDE HEVIA, ANTONIO. *Democracia representativa y democracia participativa*. Conferencia en la Universidad San Francisco de Asís, La Paz, Bolivia, en el Seminario taller preparatorio del Diálogo Nacional “Sistema Político y Profundización Democrática”, 11 de julio de 2000.
 22. OIT. *Resoluciones adoptadas por la OIT en su 90ª Sesión*. Resoluciones concernientes al tripartismo y el diálogo social. Ginebra, 2002.
 23. *Protocolo de Ouro Preto*.
 24. *Protocolo Sociolaboral del MERCOSUR*. Noviembre, 1997.
 25. *El papel de los Ministerios de Trabajo ante la formación profesional. La experiencia uruguaya de diálogo social*. DINA. OIT. Seminario de Innovaciones en la gestión de la formación profesional en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, diciembre, 2000.
 26. *Constitución de la OIT*.
 27. *Declaración de Filadelfia*.
 28. *Carta de la OEA*.
 29. VÁSQUEZ SOTELO, ROXANA. *Forum Mundial Social. Democracia, desarrollo y derechos humanos: conceptos claves en las reflexiones de una agenda radical*. Reflexiones para el Foro Social Mundial, en el panel Cuerpos Políticos, las nuevas luchas emancipadoras que alimentan una democracia radical, Lima, enero, 2004.
 30. PNUD. Seminario Internacional sobre Democracia, Política y Estado, México, 8-9 de setiembre de 2004. *Marco temático*.
 31. VALLESPÍN, FERNANDO; SARTORI, GIOVANNI; DAHL, ROBERTO. *El futuro de la democracia. Problemas, reglas y medios de la nueva convivencia política*.
 32. MORGADO, EMILIO. *América: el diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos*. Santiago de Chile: OIT, 2002. Documento de Trabajo, 153.
 33. AGUIAR, ASDRÚBAL. *La Democracia en el Derecho Internacional de las Américas*. Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, 9 al 14 de febrero de 2004.
 34. BACA OLAMENDI, LAURA. *Diálogo y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 13.
 35. ARENDT, HANNA. *Los orígenes del totalitarismo*. 1976.
 36. BOBBIO, NORBERTO. *El futuro de la Democracia* (artículo).
 37. —. *Democracia*. 2002.
 38. VILLASMIL PRIETO, HUMBERTO. *Las relaciones laborales en la era de la mundialización: una visión desde la OIT*. OIT, junio de 2002.
 39. *Diálogo de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización- Argentina – Uruguay-* Montevideo 2.12.02
 40. YERRO, LUIS DEL. *Diálogo social*. Buenos Aires, 2004. Cuadernos de formación, 3.
 41. THILLET DE SOLORZANO, BRAULIA. *Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI*. PNUD.

42. PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004.
43. OIT. *Por una Globalización justa: crear oportunidades para todos*. Informe final de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 24 de febrero de 2004.