

---

# Los sujetos del diálogo social

## Los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones y el Estado Experiencias concretas en América Latina y Europa

**Graziela Giuzio**

---

**Sumario:** Introducción. 1. Concepto de diálogo social. 1.1 Fundamentos. 1.2 Sujetos y requisitos. 1.3 El rol del Estado. 2. Experiencias concretas de diálogo social. 2.1 El diálogo social en la Unión Europea. 2.2 Diálogo social en América Latina. 2.3 Los países del Mercosur. 2.3.1 Argentina. 2.3.2 Brasil. 2.3.3 Paraguay. 2.3.4 Uruguay. 2.4 Dificultades para el cumplimiento del diálogo social en los países del Mercosur. 2.4.1 Avances. 2.4.2 Dificultades. 2.4.3 Propuestas. 2.4.4 Recomendaciones para elevar al Grupo Mercado Común (MGC). 3. Variables obstativas del éxito del diálogo social en América Latina.

---

### Introducción

Diálogo social es una expresión relativamente nueva y flexible cuyo significado no es unívoco. Este término es utilizado de diversas maneras, y con contenidos y alcances no totalmente coincidentes entre sí. No obstante esta indefinición terminológica, el concepto citado ha adquirido una singular significación, sobre todo en los últimos años. Así puede hablarse de un creciente interés por la fórmula *diálogo social* en todo el mundo y a todos los niveles, tanto de gobiernos, como de los interlocutores sociales.

Varias instituciones internacionales han desempeñado un papel importante en la difusión de dicho concepto.

Así, en la Unión Europea, el diálogo social en el ámbito de la comunidad se convirtió en un componente habitual de las decisiones políticas a mediados de la década del ochenta, especialmente a partir del Acta Única Europea de 1986, donde se reconoce el papel a nivel comunitario de los actores sociales, y la posibilidad de acordar convenios colectivos de dimensión europea. Ello se fortalece en los años noventa, entre otros elementos, por medio de enmiendas al Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En estos Tratados se valoró positivamente el papel de los interlocutores sociales en la construcción de la Europa comunitaria como una vía de elaboración consensuada de reglas laborales y como mecanismo

El Mercosur lo proclama como derecho fundamental en 1998, declarando que la promoción del diálogo social en los planos social y regional es uno de los objetivos principales de su política.<sup>2</sup>

Para la OIT el diálogo social constituye un eje central desde su origen en 1919, dado que siendo de conformación constitucionalmente tripartita, necesita para su propio funcionamiento un mínimo de consensos. El tripartismo es un principio básico que apunta a garantizar el diálogo social tripartito en la organización.<sup>3</sup>

En los últimos años, la OIT ha difundido especialmente este concepto de diálogo social al poner de relieve en su programa de actividades 2000-2001 que el fortalecimiento del diálogo social es uno de los cuatro objetivos que se propone.

Cabe destacar también que un número cada vez mayor de empleadores, sindicatos y gobiernos se han adherido al diálogo social por considerar que se trata de una forma útil de interacción entre ellos. Lo

---

de creación de reglas flexibles. En efecto, de acuerdo a estos instrumentos, las autoridades de la Unión Europea han de consultar con los interlocutores sociales antes de elaborar una legislación o formular propuestas específicas en esa esfera.

<sup>2</sup>Así, el art. 13° de la Declaración Sociolaboral del Mercosur establece: *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, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.*

<sup>3</sup>Serna, María de Mar; Ermida Uriarte, Oscar, "El tripartismo" en revista *Derecho Laboral*, T: XXXVII, N°s 173-174, p. 10.

han considerado así porque dicho concepto integra ciertos valores inherentes a los ideales de la democracia y satisface ciertos anhelos de equidad y eficacia de las partes en las relaciones de trabajo.

## 1. Concepto de diálogo social

A pesar de la amplia difusión y de la adhesión que concita, no se cuenta todavía con una definición precisa y aceptada por todos, de dicho término.

Unos consideran que el diálogo social abarca todas las formas de diálogo bipartito o tripartito, como negociaciones y consultas que se celebran en todos los ámbitos de la sociedad, del país, del sector o de la empresa, y en las que participan los gobiernos, los empleadores (o sus organizaciones) y/o las organizaciones de trabajadores.

Otros consideran que el diálogo social se refiere en lo principal a un proceso que se lleva a cabo en una esfera relativamente amplia, como la regional o la sectorial, excluyéndose del mismo el que tiene lugar en la empresa o en el establecimiento.

Unos limitan este concepto a una relación de colaboración entre las partes interesadas, mientras que otros también incluyen en el mismo, relaciones conflictivas.<sup>4</sup>

Ciertos autores asimilan concertación y diálogo social<sup>5</sup> y otros<sup>6</sup> los distinguen

---

<sup>4</sup> Muneto Ozaki; Marleen Rueda, "Diálogo social: un panorama internacional", en "Sindicatos y diálogo social: Situación actual y perspectivas", *Educación Obrera* 2000/3, N° 120, OIT, p. 1.

<sup>5</sup> Así Montoya Melgar, Alfredo, "*El diálogo social en el Derecho del Trabajo*", RMTAS, N°3,

en función de la necesidad de alcanzar con ellas un acuerdo o la imprescindible intervención del poder público. A esto cabe agregar que la noción de diálogo social se utiliza a veces para referirse a un diálogo en que participen más partes que los interlocutores sociales tradicionales (por ejemplo, las ONG y otros representantes de la llamada sociedad civil).<sup>7</sup>

Ante este panorama, autores como Rodríguez Piñero han expresado que se trata de un término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco.<sup>8</sup>

Ermida por su parte, anota que con la noción diálogo social ha ocurrido algo si-

---

1997, p. 141, considera al diálogo social “*como la actividad que da como resultado los pactos y la concertación social, dentro de la idea pacificadora de las relaciones sociales reguladas por las partes interesadas y no de forma unilateral por los poderes públicos competentes*”.

<sup>6</sup> En este sentido Martín Valverde, en *Concertación y diálogo social en 1996*, RMTAS, N°3, 1997, p. 155, señala que “*el diálogo social no puede identificarse ni con la concertación social (que presupone una negociación política a tres bandas o trilateral) ni con la negociación colectiva que exige de suyo siempre una negociación bilateral exclusivamente realizada entre las partes sociales*”. Barretto Ghione, Hugo, en “Diálogo social y Formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México”, *Aportes para el diálogo social y la formación*, N° 7, OIT/Cinterfor, expresa: “*Concertación social y diálogo social compartirían entonces una misma naturaleza con una diferenciación en cuanto al grado de acuerdo y la finalidad, que en el primer caso es necesariamente convencional, aunque con frecuencia no es coercible*”.

<sup>7</sup> Muneto Ozaki; Marleen Rueda, op. cit., p. 1.

<sup>8</sup> Rodríguez Piñero, Miguel, “La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos económicos y sociales” en *El Diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Federico Duran López (coord.), CES, Madrid, 1998, p. 80.

mililar a lo que durante largo lapso ocurrió con el tripartismo: es utilizado en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido que no es definido con precisión.

Subraya que tal vez la propia indefinición y/o ambigüedad del vocablo contribuyan a su utilidad puesto que así puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin necesidad de incluir algunas y excluir otras, dadas sus fronteras difusas.<sup>9</sup>

De todas maneras, parecen verificarse coincidencias en torno a la idea de que es un término abierto, amplio, en el sentido de que puede contener una variedad de situaciones y abarcar una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen que llegar a actos jurídicos concretos.<sup>10</sup>

En este sentido se señala: *podría decirse que en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores, distintas del conflicto abierto*.<sup>11</sup>

En este orden de ideas la OIT, se inclina por un concepto amplio, entendiendo que el diálogo social 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. Anota que la

---

<sup>9</sup> Cf. Ermida Uriarte, Oscar, “Diálogo Social: Teoría y Práctica” en *Revista Derecho Laboral*, T. XLIV, N° 201, enero-marzo 2001, p. 69.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ídem.

definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate y no tienen todavía una formulación definitiva.<sup>12</sup>

Dentro de este marco es posible apreciar múltiples formas de diálogo social. Así por ejemplo, puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación directa del gobierno. Este diálogo puede ser informal o institucionalizado, o una combinación de ambas categorías, como ocurre a menudo.

Por otra parte, puede tener lugar a nivel nacional, regional o de empresa, y ser interprofesional o sectorial, o combinar ambas características; puede revestir distintas formas, que van desde el mero intercambio de información hasta las modalidades de concertación más perfeccionadas.

Generalmente, las instituciones de diálogo social se definen de acuerdo con su composición. Pueden ser bipartitas, tripartitas o “tripartitas plus”. Los principales actores tripartitos son los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. A veces, en función de determinados contextos nacionales, los interlocutores tripartitos pueden optar por entablar el diálogo con otros actores sociales destacados, a fin de adquirir una perspectiva más amplia, incorporar las distintas ópticas de otros actores sociales y crear un mayor consenso.

---

<sup>12</sup> Programa InFocus sobre Diálogo social, Legislación y Administración del Trabajo.

## 1. 1. Fundamentos

Los principales sujetos que actúan en las distintas modalidades de diálogo social son, de acuerdo a lo antedicho, los gobiernos, los sindicatos y los empresarios.

La participación de las organizaciones profesionales junto al Estado en la programación e incluso en la adopción de decisiones económicas y sociales de carácter general, descansa en un fundamento teórico que responde a determinada concepción de la sociedad y de las relaciones entre los grupos que la componen.<sup>13</sup>

El fundamento teórico social radica en la concepción pluralista de la sociedad, reconocedora de la autonomía colectiva de que están investidos los grupos profesionales.<sup>14</sup>

En efecto, en las sociedades democráticas pluralistas se reconoce la existencia de grupos intermedios con intereses, derechos y fines propios, dotados de autonomía (colectiva): son los trabajadores y empleadores debidamente organizados, quienes a través de sus representantes, autorregulan sus relaciones y procuran incidir en el rumbo de las políticas económicas y sociales que toma el poder político.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Introducción al estudio de la concertación social. La Concertación Social. Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez*, Ediciones Jurídicas Amalio Fernández, Montevideo, 1985, p. 27.

<sup>14</sup> Ermida Uriarte, Oscar, “La Concertación Social”, ed. OIT-CIAT, 2ª ed., Lima, 1988, transcripta en *Derecho colectivo del trabajo*, Materiales de enseñanza, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 2ª ed., Lima, 1990, p. 281.

<sup>15</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Introducción al estudio de la concertación...*, op. cit. p.27.

En este esquema teórico, el diálogo social surge como uno de los mecanismos más adecuados para evitar la excesiva conflictividad del pluralismo en las sociedades democráticas; así las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, a través de los consensos a los cuales llegan pasan, a jugar, junto con el Estado el papel de participantes.<sup>16</sup>

En esta lógica, los procesos de diálogo social implican una afectación o restricción voluntaria del ejercicio del poder público, en la medida en que el Estado sujeta, en definitiva, sus opciones de política socioeconómica a la consulta y/o negociación con los actores sociales, a fin de lograr un consenso de orden político social, mediante el cual los poderes públicos persiguen que los interlocutores sociales les apoyen en sus propósitos de política económica, confiando en el poder y fuerza organizativa de éstos, para legitimarse. Desde esta óptica se produce una mayor democratización del sistema político.

En cuanto al fundamento práctico, éste radica en la necesidad de establecer consultas y negociaciones en temas especialmente conflictivos en determinada coyuntura político económica, desde las situaciones más apremiantes, como son aquellas en que se propone el reinicio de la vida democrática luego de un período dictatorial, hasta la puesta en marcha de políticas de impacto social innegable, como la salarial, privatizaciones, etc.

## 1.2 Sujetos y requisitos

El diálogo social requiere de ciertas prerrogativas o prerequisites para desarrollarse.

Estas condiciones o circunstancias pueden ser, en cierto modo, externas a los sujetos intervinientes, como por ejemplo, la existencia de un clima político y cívico estable, con vigencia de las libertades civiles y políticas, etc., mientras que otros se refieren a calidades o atributos de los propios sujetos; así la representatividad, fortaleza, independencia, etc.

La necesidad de cumplimiento de una serie de condiciones fundamentales a los efectos del diálogo es destacada, tanto por la OIT, como por los diferentes autores que abordan el tema.

En general, y más allá de los matices o énfasis distintos que se verifican al enumerar cuáles son esos requisitos, hay coincidencia en que deben estar presentes los siguientes:

**Vigencia de las libertades políticas y en especial de la libertad sindical;** sólo allí, donde haya un efectivo respeto y protección eficaz de la libertad sindical, se darán las condiciones habilitantes del desarrollo de un diálogo social sustantivo y verdadero, ello requiere a su vez, como precondition, el ejercicio sin restricciones de las libertades civiles y políticas.

Vinculado estrechamente con lo antedicho se encuentra, en lo que a interlocutores sociales se refiere, la necesaria **existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas, independientes, representativas y con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios.**

<sup>16</sup> Ermida Uriarte, Oscar, *Introducción al estudio de la concertación...*, op. cit. p.28.

Estas organizaciones deberían ser fuertes, unitarias, centralizadas, y de cúpula; en definitiva, tener capacidad por su estructura y por su poder, de abordar temáticas de amplio nivel y celebrar a su respecto, acuerdos de ámbito igualmente amplio.

Otro requisito indispensable consiste en la **buena fe**, esto es que no sea llevado a cabo sin verdadera intención e cumplir los compromisos asumidos, sino más bien para desactivar un conflicto, como estrategia de postergación de soluciones o para mostrar un nuevo rostro conciliador.<sup>17</sup>

**Debe existir, además, el consenso y voluntad de las partes en cuanto a la conveniencia o necesidad del diálogo; se habla en este sentido, de una “cultura del diálogo”, es decir, una predisposición al respecto.**

Tiene que haber también una base de acuerdo que implique **la visualización del tema como vital para el desarrollo de las organizaciones.**

Se requiere, además, **un nivel adecuado de información sobre el tema en debate y del contexto social y económico en el cual se desenvuelve**, instaurando así una “racionalidad comunicativa” a favor del diálogo.

### **1.3 El rol del Estado**

En lo que tiene que ver con el Estado, en primer término cabe recordar que nos enfrentamos a un proceso de redefinición de sus roles. Ello se vincula con los cambios que se han ido produciendo en la propia concepción de la función estatal. Tal como señala Víctor Tokman, de un Estado de bienestar que se suponía era responsable por todo, se pasó al neoliberal y a la ilusión de que el mercado resolvería todo. Hoy día, se perfila una posición más equilibrada donde se pretende una mayor autonomía de la sociedad con una menor intervención del gobierno, y esto en un marco donde las restricciones económicas son mayores. Ello no significa que el Estado debe desaparecer.

El Estado continuará teniendo un papel muy importante, pero aumentará la importancia del diálogo social como instrumento para potenciar el protagonismo de la sociedad, no sólo en la solución de los conflictos, sino también para contribuir a la construcción del futuro. Ello está relacionado con la tendencia a desplazar la regulación de la ley a la sociedad, y requiere que estas sociedades gocen de un cierto equilibrio; cualquier país puede tener empresas modernas pero difícilmente podrán ser exitosas en un marco de desigualdad extrema. El equilibrio de los interlocutores sociales es entonces cardinal, pues de lo contrario, el traslado perpetuará y aun acentuará la desigualdad social. Los procesos de diálogo social suponen un tránsito más o menos intenso de la heteronomía a la autonomía, por ello implican a su vez una mayor responsabilidad de la propia sociedad y por tanto adquieren una mayor relevancia las condi-

---

<sup>17</sup> Cf. Ojeda Avilés, Antonio, “Diálogo y Concertación social en Presencia de los Procesos de Ajuste Económico y de Integración” en *Temas de Relaciones de Trabajo*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Francisco Tapia (edit.), Chile, p. 81.

ciones políticas sociales y económicas que reinen en la misma. Por ejemplo, un sindicalismo muy débil hace imposible un diálogo real, allí habrá un monólogo o directamente una imposición, nunca un diálogo social.<sup>18</sup>

Continuando con el tema del rol del Estado, cabe indicar que éste no puede adoptar un papel pasivo, omiso, aun cuando no participe directamente en el proceso. El hecho es que tiene la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias.

Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídicos e institucionales necesarios para que éstas puedan actuar con eficacia.<sup>19</sup>

El Estado debería además, contar con el poder y la autonomía necesarias para diseñar libremente su política laboral y aplicarla con eficacia. (Éste es un tema de difícil solución en países subdesarrollados sometidos a los dictados de los organismos internacionales de crédito).

El Estado procura, generalmente a través del diálogo social, recabar un plus de legitimidad para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Los gobiernos salen

al encuentro de los interlocutores sociales, para reforzar la legitimidad de las políticas que tratan de ejecutar en el plano socioeconómico.

Ello determina un cambio en su rol; el Estado que busca mayor legitimidad, más allá de los poderes públicos y específicamente de los parlamentos, intenta que las políticas laborales o económicas cuenten con un consenso mínimo de los interlocutores sociales, aunque sólo sea por el “cálculo” de la conveniencia de repartir los costos políticos de decisiones que no dejan nunca de tenerlos.<sup>20</sup>

Pero más allá de las motivaciones del Estado, el diálogo social tiene un valor intrínseco para la democracia, en dos direcciones distintas: en la del sistema político por un lado y de las relaciones laborales por otra. En el primer caso busca abatir los déficit históricos de democracia del sistema político, en el segundo hace lo propio favoreciendo la participación y la autonomía colectiva.<sup>21</sup>

## **2. Experiencias concretas de diálogo social**

### **2.1 El diálogo social en la Unión Europea**

El fomento del diálogo social en el ámbito de la Comunidad ha sido constante desde mediados de los años ochenta, especialmente a partir del Acta Única Europea de 1986, donde se reconoce a nivel

---

<sup>18</sup>Tokman, Víctor, Hacia un diálogo social renovado. <http://www.oitandina.org.pe/publ/colombia/dialogoso/texto.html>

<sup>19</sup>OIT, Programa Infocus sobre el diálogo social, legislación y administración del trabajo. [www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/index.htm)

---

<sup>20</sup> Villasmil Prieto, Humberto en *Estrategia del Diálogo Social: De la concertación a...*, p.4.

<sup>21</sup> Villasmil Prieto, Humberto, op. cit., p. 5.

comunitario el papel de los actores sociales y la posibilidad de acordar convenios colectivos de dimensión europea. Ello se fortalece en los noventa, entre otros elementos, por medio de enmiendas al Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam. En estos tratados se valoró positivamente el rol de los interlocutores sociales en la construcción de la Europa comunitaria, como una vía de elaboración consensuada de reglas laborales y como mecanismo de creación de reglas flexibles. En efecto, de acuerdo a estos instrumentos, las autoridades de la Unión Europea han de consultar con los interlocutores sociales antes de elaborar una legislación o formular propuestas específicas en esa esfera.

En marzo de 2003 se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo. Nace con la finalidad principal de vigorizar la contribución de las organizaciones sindicales y empresariales europeas a la consecución de los objetivos de modernización económica y social formulados en el Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2003.<sup>22</sup>

Se asiste en esta etapa al esfuerzo de los interlocutores sociales por impulsar y profundizar el diálogo social bipartito y autónomo, estructurando y programando acciones conjuntas en ámbitos destacados de las relaciones laborales y el empleo.<sup>23</sup>

Puede destacarse respecto al diálogo social en la Unión Europea, como datos relevantes, su cada vez más acusada di-

mensión europea, su carácter de instrumento clave del proceso de integración económica y social, su centro en el problema de la ocupación, y la formación profesional.

Por último, cabe poner de manifiesto que, muchas veces, detrás de las políticas comunitarias de fomento e institucionalización de este diálogo, subyace un planteamiento político de fondo que se viene mostrando como de carácter estructural y permanente: la necesidad de que el Estado y en general los poderes públicos tienen en la fase del capitalismo avanzado de incrementar las bases de legitimidad social, estableciendo un plus de consenso social a fin de garantizar la gobernabilidad del sistema político democrático vigente en sociedades complejas.

Más allá de este señalamiento y al margen de las motivaciones de fondo subyacentes, se valora como positiva la realización de ese espacio social europeo que puede favorecer que el cambio económico y el progreso social evolucionen colectivamente.

## **2.2 Diálogo social en América Latina**

Las primeras experiencias de diálogo en América Latina datan de 1930.

En este sentido pueden citarse la Propuesta de Congreso Económico por Víctor de la Haya en Perú en 1932; el Pacto obrero industrial en México en 1945 en el que se señalan medidas para promover la producción industrial y el aumento del empleo. En Guatemala tiene lugar en 1945 el llamado Triángulo de Escuintla, por iniciativa del entonces presidente Juan José

---

<sup>22</sup> “Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral”, *Economía Trabajo y Sociedad*, SEP, España, 2003, p. 277.

<sup>23</sup> Ídem.

Arévalo. Las conclusiones de carácter laboral adoptadas en ese Congreso motivaron la adopción de nuevas leyes de trabajo. En 1958 nos encontramos con el pacto de Avenimiento Obrero-Patronal venezolano de 1958; el pacto de solidaridad mexicano de 1983. Estos pactos, por su propia generalidad, se vuelven de muy difícil medición en cuanto a su cumplimiento y eficacia. En el otro extremo se registran experiencias concretas, como los órganos centrales tripartitos de fijación de salarios –y a veces también precios– como la Comisión Nacional de Costos Precios y Salarios (Venezuela, ley de 1984); el Consejo Nacional de Salarios (Colombia y Ecuador según sus respectivos Códigos de Salarios); y el Consejo Superior de Salarios que ha funcionado de hecho y por consenso como coordinador de salarios por ramas de actividad previstos por la Ley 10.449 de 1943 (Uruguay). Y por otra parte se registran experiencias atípicas como la Concertación Nacional Programática (Uruguay 1984) que si bien puede considerarse exitosa, no se trató de una concertación social típica y tenía una vigencia relativamente concreta o limitada.

Es decir, que en América Latina han existido éxitos parciales y específicos, limitados en el tiempo; no ha existido ninguna experiencia exitosa de desarrollo sostenido y continuo de una política de diálogo social, tal como ha sucedido en Europa.

### 2.3 Los países del Mercosur<sup>24</sup>

Dentro del panorama reseñado, los países del Mercosur presentan un panorama un poco más alentador.

En primer lugar, resulta interesante **la experiencia de diálogo social en el ámbito del Mercosur**. En este acuerdo en principio puramente comercial, se fue construyendo un espacio social a partir de planteamientos sindicales, doctrinales y de los propios Ministerios de Trabajo.

Como productos significativos cabe señalar brevemente y sin ánimo de exhaustividad: **la Declaración Sociolaboral de 1998**, la cual constituye una proclamación abierta y solemne de los principios y derechos fundamentales del Mercosur y donde es importante destacar la consagración del diálogo social a nivel de derecho fundamental tanto en lo regional como en lo nacional, y al mismo tiempo y con similar jerarquía que la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, entre otros.

**El Foro Consultivo Económico y Social** es un órgano establecido por el Protocolo de Ouro Preto; allí por definición se representan los intereses económicos y sociales del Mercosur y su función es consultiva pudiendo emitir recomendaciones al GMC. Es el único órgano con competencia laboral previsto en los Tratados fundacionales y por tanto de rango constitucional y permanente.

---

<sup>24</sup> Para el tema del diálogo social de los países del Mercosur se recurrió fundamentalmente a las Memorias que esos cuatro países elevaron a la Comisión Sociolaboral del Mercosur, así como al análisis y evaluación que de tales Memorias realiza la citada Comisión.

Lo integran las centrales sindicales y las cámaras empresariales de los países miembros, así como representantes de otros sectores, entre los que figuran consumidores, profesionales universitarios, medios de comunicación social, cultura y ciencia, educación, etc.

**El subgrupo de trabajo SGT N° 10**, sucesor del anterior Subgrupo 11, es un órgano de composición tripartita de carácter consultivo y contingente, tiene la finalidad de considerar los asuntos laborales de integración y formular propuestas al respecto. Lo integran los representantes de los Ministerios de Trabajo, las centrales sindicales y las cámaras empresariales.

Ha sido señalado como la más eficaz instancia de diálogo tripartito de la región, en cuanto de su seno emanaron, tanto la Declaración Sociolaboral del Mercosur, como el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.<sup>25</sup>

**La Comisión Sociolaboral del Mercosur** fue prevista en la Declaración Sociolaboral. Su composición es tripartita lo que la convierte en otra instancia de diálogo social. Su finalidad es la de promover la aplicación de los derechos fundamentales establecidos en la Declaración en base a memorias anuales presentadas por los Estados.

El sindicalismo argentino, brasileño y uruguayo se ha debilitado, pero menos que en el resto de América Latina. El sindicalismo paraguayo ha crecido, aunque a partir de una base anterior sumamente baja. La negociación colectiva ha sido también menos afectada que en el resto de la re-

gión con la excepción de Uruguay donde se vive una situación de retroceso, con una descentralización creciente de la negociación y una importante baja de los trabajadores cubiertos por la misma.

### 2.3.1 Argentina

En este país se producen, a mediados de los noventa, algunas experiencias interesantes de diálogo nacional macro, centralizado. En este sentido cabe destacar el Acuerdo Marco para el Empleo, de 1994, y el Acuerdo Marco para la Productividad y la Equidad Social firmado por los empresarios y los trabajadores, a través de la Confederación General del Trabajo de 1997.

Este último compromiso marco incluía diversos acuerdos en materia de empleo; el derecho a la información; solución de los conflictos individuales; higiene y seguridad en el empleo; la protección a los riesgos del trabajo; la ley de quiebras y eventualmente, una reforma integral de las relaciones laborales.

De acuerdo a las apreciaciones realizadas por el gobierno de Argentina en las memorias sobre diálogo social a la Comisión Sociolaboral en el año 2001, los ámbitos de mayor institucionalidad tripartita serían los convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo, establecidos por el Decreto 761/2001.

Estos convenios son tripartitos y tienen como fin:

- a. Mejorar la competitividad nacional e internacional del sistema productivo argentino.

<sup>25</sup> Ermida Uriarte, Oscar, "Diálogo Social: Teoría y...", op. cit., p. 79.

- b. Crear condiciones favorables a la inversión y el empleo.
- c. Apoyar la reconversión de los sectores productivos e industriales.
- d. Además de ello, incorporan cláusulas de solidaridad social, como: son el compromiso de mantener el plantel de personal que se tiene al momento de la firma del convenio; la construcción tripartita de la formación profesional y el tratamiento de los desempleados del sector; y la constitución de una comisión de seguimiento permanente a fin de verificar los avances de estos compromisos.

Se habrían realizado este tipo de convenios en varios sectores de actividad tales como transporte, actividad actoral televisiva, industria cosmética, de limpieza, industria química, agroquímica, metalúrgica y sector de las comunicaciones.

Se señala también como iniciativas significativas dirigidas a fomentar el diálogo social, la constitución del Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil en 1998 (Ley 24-013); y la constitución de la Comisión Nacional para la erradicación del trabajo infantil (Decreto 719 del 25 de agosto de 2000) integrada por trabajadores, empresarios y gobierno).

### 2.3.2 Brasil

Al comienzo del período presidencial de Fernando Collor (5 de setiembre de 1990) se efectuó un encuentro tripartito que dio origen a un Comité Central de Modernización integrado por seis subcomisiones temáticas: modernización de las relaciones laborales; problemas emergen-

tes (ley salarial, reposición salarial, huelga) desreglamentación; ataque a la pobreza; educación y participación de la iniciativa privada en la infraestructura. A las negociaciones tripartitas efectuadas se sumaron las negociaciones bipartitas destinadas a alcanzar acuerdos entre representantes de empresariales y sindicales. Los acuerdos bipartitos dieron origen a un documento titulado *Esfuerzo nacional por la Estabilización: Camino para el desarrollo*, suscrito por seis centrales empresariales y dos centrales sindicales (CUT y Fuerza Sindical). El documento (entregado al gobierno el 4 de diciembre de 1990) contenía doce propuestas relacionadas entre sí. Entre ellas: establecimiento de un bono complementario a los salarios menores; establecimiento de mecanismos compensatorios para los trabajadores formales e informales, en caso de caída de los niveles de empleo y de la renta nacional, la definición de programas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.<sup>26</sup>

En la Memoria del gobierno brasileño del año 2001 a la Comisión Sociolaboral del Mercosur sobre diálogo social se destaca a los efectos del fomento de este proceso: la creación de consejos tripartitos – en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo: el Consejo Curador del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat)–.

---

<sup>26</sup> Cf. Morgado Valenzuela, Emilio, “La Concertación Social en Iberoamérica”, *Temas de Relaciones de Trabajo*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Editor Francisco Tapia, Universidad de Chile, p. 155.

Señala también como especialmente relevantes para incentivar el diálogo, la creación de Comisiones de Conciliación previa, y el fomento de la prevalencia de lo negociado sobre lo legislado en el ámbito laboral.

### 2.3.3 Paraguay

Respecto de este país puede destacarse el Acuerdo entre el Gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores, firmado el 19 de abril de 1995 para consolidar las instituciones que afiancen el Estado de derecho y fortalezcan el funcionamiento democrático del país.

El Acuerdo se enmarca en la Declaración de San Bernardino de octubre de 1994, en la que se propuso crear un marco de diálogo social tripartito y establecer una comisión tripartita para la solución de los conflictos laborales.

Desde 1999 y hasta la actualidad se desarrolla una serie de mesas de concertación social, cuyo resultado no es fácil de prever; pero existe un cierto nivel de diálogo tripartito.

Como ámbitos institucionales de diálogo social en este país, puede reseñarse: el Órgano Rector del Sistema Nacional de Formación y Capacitación; el Consejo Nacional de Salarios Mínimos y el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social. En el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo se señalan diversos órganos de consulta tripartita, tales como el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil (1999); la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidad y Trato (1998); la Comisión Tripartita de Empleo (2000);

y el Consejo Tripartito de Diálogo Social, el cual como parte de su funcionamiento mantuvo reuniones tripartitas durante 1999 y 2000. Ésta ha sido considerada por la Memoria presentada por el gobierno de Paraguay como la experiencia más importante sobre diálogo social.

De acuerdo a una encuesta realizada para conocer las opiniones y actitudes de dirigentes sindicales y empresariales respecto del diálogo social, anexada a la citada Memoria, sobre una muestra de 500 personas (250 sindicalistas y 250 empresarios), el 80% de los empresarios y sindicalistas opinan que el diálogo social contribuye a la gobernabilidad democrática del país.

### 2.3.4 Uruguay

En Uruguay ha descendido en forma dramática la cantidad de trabajadores amparados por la negociación colectiva, así en la etapa 1985-1990 estaban comprendidos en dicha negociación el 95%, actualmente apenas sí alcanzan el 16%.

En efecto, la negociación colectiva pasó a constituirse en un proceso reservado a sectores “privilegiados” que aún permanecen organizados y conservan algún poder de negociación. Los que sufren más fuertemente la crisis, o bien no están en condiciones de negociar, o bien lo hacen en un contexto proclive a la disminución de anteriores condiciones laborales.

En lo que se refiere a la estructura negocial, ha sido sustituida la negociación por rama, típica de nuestro país, por la negociación por empresa.<sup>27</sup>

La no convocatoria por parte del Estado, de los consejos de salarios, y la debilidad sindical, constituyen importantes causas de este cambio.

Ante el verdadero desmoronamiento de la negociación colectiva anotado ut supra, pueden destacarse, no obstante, como alentadoras, algunas formas de diálogo social orgánico de nivel altamente centralizado, como la participación de representantes de trabajadores y empleadores en el Directorio del Banco de Previsión Social, en la Comisión Mixta Sectorial del Mercosur y en la Junta Nacional de Empleo. Cabe rescatar, además, otros ámbitos de diálogo social tripartito, tales como el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil; la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo; Comisión Tripartita de la Construcción; Comisión Tripartita de la OIT, entre otros.

## **2.4 Dificultades para el cumplimiento del diálogo social en los países del Mercosur**

Los gobiernos de estos países, en las Memorias a la Comisión Sociolaboral del Mercosur, indican como obstáculos encontrados al diálogo social, lo siguiente:

**Brasil:** cita dificultades prácticas como la falta de recursos y poderes capaces de garantizar efectivamente las condiciones favorables al crecimiento económico sustentable y con justicia social de la región y la

mejoría de las condiciones de vida de los pueblos; escasez de recursos financieros por parte de algunos actores sociales; desinterés de algunos sectores sociales en el diálogo social; dificultades para llegar al consenso social; prevalencia de intereses sectoriales específicos en detrimento del efectivo cumplimiento del art. 13 de la Declaración Sociolaboral.

**Paraguay** señala que la principal dificultad radica en la imposibilidad de viabilizar las propuestas debido a la débil institucionalización del diálogo social y de las comisiones en particular. Se cuestiona la capacidad de canalizar las propuestas y los acuerdos concertados. Estima también que es preciso definir con claridad los objetivos del diálogo social para el desarrollo democrático e identificar los procedimientos más adecuados y requisitos para que éste opere en condiciones de equilibrio entre las partes.

**Uruguay** indica que en general, se han constatado dificultades en consolidar ámbitos permanentes de interacción, en virtud de posiciones coyunturales o derivadas de la temática a tratar.

**Argentina** no se expide sobre este punto.

En el análisis comparativo y evaluación de las memorias que realiza la Comisión Sociolaboral se constatan avances y dificultades en el cumplimiento del art. 13 de la Declaración Sociolaboral.

### **2.4.1 Avances**

Se detecta como avance la creación de diversos ámbitos de participación, de carácter nacional, sectorial y regional en los cuatro países del Mercosur.

---

<sup>27</sup> Durante el período 2002-2003 se registraron 163 convenios colectivos (86 en 2002 y 77 en 2003); 7 de estos convenios son de rama y 156 de empresa (datos del autor).

En tal sentido han surgido en los últimos años instancias participativas para el tratamiento de temas laborales generales como Mesas de concertación, sectoriales para la construcción o temas específicos, y de carácter regional originados en el proceso de integración del Mercosur.

Las Memorias dan cuenta de la percepción y convencimiento en todos los países del fortalecimiento recíproco que se da entre diálogo social, formación de ciudadanía y democracia.

Se señala en las Memorias que el diálogo social fortalece a la democracia y la formación de ciudadanía y a su vez la democracia es la que permite la creación de ámbitos de diálogo social eficaces y representativos.

El concepto de diálogo social aparece como un instrumento de gobernabilidad y de legitimidad de las decisiones. En tal sentido los países parecen recoger una “concepción de gobierno participativo” que transforma al diálogo social en un instrumento de paz social, dándole una trascendencia más allá de la de servir de amortiguador o de freno de la conflictividad social.

Se entiende que el proceso de integración regional en el Mercosur, con la creación de los órganos sociolaborales, ha sido un promotor del diálogo social, tanto a nivel regional, como nacional. A su vez ha fortalecido a los sectores sociales al generar redes y comunicaciones regionales de actuación. Así podemos citar a la Coordinadora de Centrales Sindicales del Mercosur, entre otros.

En tal sentido, han surgido en los últimos años instancias participativas para el

tratamiento de temas laborales generales como Mesas de concertación, sectoriales para la construcción o temas específicos y de carácter regional originados en el proceso de integración del Mercosur.

Se puede detectar como avance también, que en los ámbitos micro, cuando se crean instancias de diálogo social en base a un tema específico y común como trabajo infantil, promoción profesional, igualdad de mujeres en el empleo, se han logrado consensos importantes, aunque es dable destacar que en esos ámbitos las competencias de los órganos tripartitos son disímiles, pasando de meramente asesoras o consultivas a decisorias y con potestades de administración.

#### 2.4.2 Dificultades

a. Falta consolidación de ámbitos permanentes e institucionalizados de interacción y participación de los sectores sociales a nivel general. Los ámbitos creados para la discusión de temas generales, como empleo, competitividad, etc., han tenido un funcionamiento temporal. No se observan en la región ámbitos institucionalizados de discusión de problemas generales de carácter laboral, como existen en Europa; por ejemplo, el SEP en España, que le da continuidad y madurez a la participación.

b. La influencia de temas coyunturales ha desestimulado la permanencia del diálogo social.

c. Se observan posiciones muy inmediatistas, que determinan que cuando los resultados no aparecen en el corto plazo surge el desaliento, generándose frus-

traciones y desconfianzas en el diálogo social como instrumento para la toma de decisiones.

d. Se crean ámbitos de diálogo social formal que en la práctica luego no funcionan. Así los países dan cuenta de una serie de órganos tripartitos que fueron creados pero no tienen actividad en los hechos o tienen nula relevancia práctica, sea por desinterés o falta de recursos, en muchos casos.

e. El diálogo social no está incorporado aún como parte de las políticas de Estado, aunque los diferentes gobiernos que asumen el poder, lo implementan con diferentes grados de entusiasmo y según sus necesidades.

### 2.4.3 Propuestas

Desarrollar indicadores para visualizar mejor resultados y características de los procesos de diálogo social que a su vez permitan recabar datos estadísticos.

Ampliar la noción de diálogo social para incorporar todos los enfoques que se relacionan con participación, consulta, negociación, y el diálogo como medio alternativo de solución de conflictos.

Incorporar en las Memorias, el enfoque de género, ya que ninguna lo refiere, sea para cuantificar o presentar datos por sexo de participantes, de instancias de diálogo, o si los temas tratados en las diferentes ocasiones contienen sesgos que involucren el principio de igualdad de oportunidades y de trato.

### 2.4.4 Recomendaciones para elevar al Grupo Mercado Común (MGC)

La Comisión Sociolaboral recomienda, para elevar al Grupo Mercado Común, los siguientes conceptos:

Promover en lo nacional un diálogo social eficaz entre los actores sociales y gubernamentales que permita enfrentar, con modalidades definidamente democráticas, la gestión así como las tensiones y conflictos propios de un proceso de profunda mutación en los esquemas de desarrollo, crecimiento y modernización de la sociedad, y que sea capaz, por tanto, de contribuir a generar las bases de un nuevo consenso social, condición fundamental para la equidad, estabilidad, legitimidad y éxito del desarrollo.

A efectos de darle continuidad a la participación en materia laboral, entiendo deberían crearse ámbitos de diálogo social institucionalizados de carácter estable y de forma estructurada, a fin de evitar discontinuidades, frustraciones y desconfianza en el diálogo social y evitar presiones externas por resultados inmediatos.

## 3. Variables obstativas del éxito del diálogo social en América Latina

Además de las dificultades relevadas por los informes gubernamentales y reseñadas ut supra, están operando como elementos que dificultan el diálogo social otras tan o más importantes que las que se reseñan y que son comunes, no sólo a los países del Mercosur sino también al resto de los países de América Latina.

Así en una enumeración no exhaustiva de esta problemática cabe indicar lo siguiente:

Una democracia política imperfecta o incompleta, una distribución de la renta reconocida como la más desigual de todos los continentes, la dependencia económica, las políticas de ajuste continuado, han debilitado a los actores sociales y a los gobiernos, o por lo menos a los órganos gubernamentales responsables de las políticas sociales.<sup>28</sup>

No se estaría cumpliendo con el requisito de contar con organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes, independientes y representativos.

En la mayor parte de los países latinoamericanos se encuentran **movimientos sindicales débiles y atomizados**, debido a su propia fragmentación y deficiente protección contra los actos de discriminación antisindical y su relativamente baja representatividad en términos cuantitativos.

*La estructura sindical es, en general, inadecuada.* Ella se concentra en torno a la empresa a excepción de Brasil, Argentina y Uruguay, aunque tanto respecto de Argentina, como de Uruguay, la tendencia se revierte. Pocos países de América Latina cuentan con una neta Central mayoritaria (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela). El caso de Perú es revelador: 13 centrales (9 inscriptas y 4 de ipso). Los sindicatos de empresa y consecuentemente la negociación colectiva del mismo nivel, no favore-

cen el fortalecimiento del movimiento sindical en donde predominan las pequeñas y medianas empresas.<sup>29</sup>

Respecto de las organizaciones de los empleadores cabe indicar que en ellas predomina la estructura monista, es decir, las organizaciones empresariales se ocupan de defender y promover los intereses económicos de sus miembros y al mismo tiempo también de representar los intereses del sistema de relaciones laborales.

La representación patronal es casi siempre ejercida a través de asociaciones de derecho común y de afiliación voluntaria.

Un rasgo común es su estructura piramidal, con un primer nivel constituido por cámaras empresariales y un segundo nivel conformado por las cúpulas empresariales.

La participación de las organizaciones empresariales en las relaciones de trabajo es generalmente indirecta, a través de la influencia política y de la opinión pública. En general participan poco, en tanto organización, en convenios colectivos, lo cual es lógico pues la estructura sindical y de negociación en América Latina es la de empresa.

Las organizaciones patronales parecen no ser totalmente funcionales para una concertación exitosa. Por una parte, no en todos nuestros países existe una organización empresarial de cúpula que centralice en su vértice a todas las patronales de las

---

<sup>28</sup> Cf. Ermida Uriarte, Oscar, "Diálogo Social: Teoría y..., op. cit., p. 80.

---

<sup>29</sup> Vega Ruiz, María Luz, "Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina", *Documentos de Información*, OIT, marzo 2003, p. 39.

diversas actividades económicas, lo que pluraliza al interlocutor y dificulta, por lo menos, modalidades de diálogo.

Por otra parte, a menudo se plantean dudas acerca de la representatividad de estas organizaciones respecto de algunos tipos de empresa, como por ejemplo, la pequeña y mediana empresa o la empresa multinacional.<sup>30</sup>

**Las sociedades son altamente conflictivas.** Ello refiriéndonos, no a la tasa de conflictividad en el sentido habitual del número, frecuencia y duración de las huelgas y otros conflictos de trabajo, sino al hecho de que las sociedades latinoamericanas padecen una conflictividad de fondo o sustancial: alto grado de politización e ideologización, y estructuras sociales notoriamente injustas; no en vano presentan una concentración de la riqueza que ha sido calificada de “ofensiva”. Esto incide haciendo más difícil el diálogo en sí y aun

con el Estado, el cual muchas veces es visto, por parte de uno de los interlocutores sociales, como excesivamente identificado con el otro.

**Ineficacia.** Es necesario preguntarse en qué medida los tres protagonistas de un eventual diálogo social están preparados para llevarlo a cabo eficazmente.

**Forma o contenido de la convocatoria a concertar.** En efecto, generalmente los gobiernos latinoamericanos han llamado a concertar la ejecución de políticas ya definidas unilateralmente y no a concertar la definición de tales políticas.

**Lo reseñado:** democracias imperfectas, sociedades conflictivas, actores sociales muy debilitados, margen real de manobra muy disminuido, hacen difícil un diálogo genuino. No es de extrañar entonces que la situación de este continente, en materia de diálogo social, sea más bien deficitaria.

---

<sup>30</sup> Ídem.

