



Organización
Internacional
del Trabajo

PERSPECTIVA LABORAL

**PRESENTE Y FUTURO
DEL DIÁLOGO SOCIAL**

**NO. 4 - AÑO 2
MARZO 2012**



Organización
Internacional
del Trabajo

PERSPECTIVA LABORAL

PRESENTE Y FUTURO DEL DIÁLOGO SOCIAL

**NO. 4 - AÑO 2
MARZO 2012**

Índice

Prólogo 7

Diálogo Social 9 *Virgilio Levaggi*

Una reflexión sobre cómo las instituciones de diálogo social pueden contribuir a la legitimación y el fortalecimiento de la democracia, fomentando procesos de desarrollo inclusivos y con justicia social, a partir de la promoción del trabajo decente para todos.

A reflection on how social dialogue institutions can contribute to legitimize and strengthen democracy, encouraging inclusive developing processes with social justice through the promotion of decent work for all.

Cooperación técnica y Diálogo Social: la experiencia del Proyecto de Diálogo Social de la OIT 25 *Ana Aslan, Juan Ignacio Castillo y Keisy Rodríguez*

La implementación del Proyecto de Diálogo Social ilustra cómo la cooperación técnica puede apoyar procesos de diálogo social, sin perder de vista el contexto sociopolítico. Lecciones aprendidas de esta experiencia, y potenciales caminos de cooperación para seguir explorando.

The implementation of the Social Dialogue project sheds light on how social dialogue can be supported by technical cooperation while considering sociopolitical contexts. Lessons learned from this experience and some potential paths of cooperation to explore further.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Impreso en Costa Rica.

**El diálogo social en los Consejos Consultivos de Trabajo de
Centroamérica y República Dominicana** 37
Miguel Canessa

Una evaluación sobre el funcionamiento de los Consejos tripartitos en base a seis ejes básicos: la participación de sus miembros, su estructura, las decisiones que se adoptan, el desempeño de la Secretaría Técnica, el presupuesto, y su relación con los Ministerios de Trabajo. El análisis permite identificar características para diseñar propuestas que fortalezcan a los Consejos.

An assessment of the tripartite Councils' operations, based on six factors: members' participation, structure, decisions taken, performance of the technical secretariat, budget, and their relationship with Labor Ministries. The analysis identifies positive characteristics for Councils' strengthening proposals.

**¿Quo vadis? ¿Hacia dónde va el diálogo social en
Centroamérica? La perspectiva de los empleadores** 57
Luis Chávez

El análisis sobre la percepción del diálogo social desde el punto de vista del sector empleador. Cómo los empleadores ven al diálogo social como una herramienta para alcanzar objetivos sectoriales, que se encuentra continuamente amenazada por la falta de incidencia y la dificultad de aplicar acuerdos.

The analysis on the business sector's perception of social dialogue. How employers see social dialogue as a tool to reach sector objectives, however constantly threatened by the lack of incidence and the difficulty to implement agreements.

**Estado del Diálogo Social desde el punto de vista
de los Trabajadores** 75
Gerardo Castillo

El análisis sobre la percepción del diálogo social desde el punto de vista del sector trabajador. La efectiva remoción de impedimentos al ejercicio de la libertad sindical como demanda sectorial para un diálogo social con resultados, asegurando la gobernabilidad y la estabilidad democrática.

The analysis on the worker sector's perception of social dialogue. The effective removal of obstacles to freedom of association as a sector demand to ensure social dialogue with results, good governance and democratic stability.

**Memoria del Foro Tripartito Subregional “Presente y
Futuro del Diálogo Social en Centro América y República
Dominicana”, 20-22 de febrero 2012, Costa Rica** 89

Listado de los puntos fundamentales para fortalecer el diálogo social, según el punto de vista gubernamental, empresarial y sindical.

Listing of the fundamental issues to enable the strengthening of social dialogue, from the viewpoints of government, business, and unions.

Prólogo

Cuando los procesos de diálogo social son exitosos, tienen el potencial de promover políticas laborales consensuadas, avanzar procesos de estabilidad social e industrial, y estimular el crecimiento económico. Los acuerdos alcanzados a través de un verdadero proceso de diálogo, gozan de una solidez indiscutible.

En la subregión, la práctica del diálogo social ha empezado a enraizarse en la cultura del mundo laboral y, a pesar de las dificultades en alcanzar acuerdos o implementar los existentes, nadie duda de su valor intrínseco. Durante estos últimos años, todos los países han instituido instancias para canalizar el diálogo social e intentar validar los temas laborales en forma tripartita.

Este es un buen momento para hacer un alto en el camino, y reflexionar sobre los avances y los temas pendientes. En esta publicación, hemos reunido una serie de ensayos que analizan el estado del diálogo social desde distintos aspectos. El artículo de Virgilio Levaggi presenta su importancia para la democracia, su impacto en el proceso económico y sus implicaciones para el desarrollo social. El artículo de Ana Aslan, Juan Ignacio Castillo y Keisy Rodríguez analiza los logros y limitaciones de la cooperación técnica de apoyo al tema en los países de la subregión, a través de la experiencia del Proyecto de Diálogo Social de la OIT. Miguel Canessa presenta una mirada sobre los consejos tripartitos de diálogo, qué está funcionando y qué no, con énfasis en el rol de

los gobiernos para su mejor funcionamiento. Luis Chávez analiza el punto de vista del sector empresarial sobre los procesos de diálogo social, mientras que el trabajo de Gerardo Castillo ofrece la mirada sindical sobre el mismo tema. Por último, la memoria del evento de cierre del Proyecto de Diálogo Social de la OIT recoge un momento de encuentro de los tres sectores, y sus propuestas para dinamizar el diálogo.

Esperamos que este repaso sobre nuestro diálogo social, aporte nueva luz sobre un tema que merece ser considerado desde distintos ángulos para poder captar la complejidad de su esencia, la energía de su propuesta y el potencial de su alcance.

Diálogo Social

El diálogo social, elemento fundamental del trabajo decente, es central para la democracia y el crecimiento económico con inclusión. Gobiernos, sindicatos y empleadores tienen un rol crucial en su fortalecimiento.

Por Virgilio Levaggi

En los últimos tres años, en Centroamérica, se creó el Consejo Económico y Social en El Salvador, se estableció el Consejo Nacional del Trabajo en Nicaragua, se reorganizó el Consejo Superior de Trabajo en Costa Rica, se reactivó el Consejo Económico y Social en Honduras y se estableció la Cumbre por la Unidad Nacional frente a la Crisis Económica Mundial en República Dominicana, entre otras iniciativas. En enero de 2012, en Panamá, los principales directivos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, de la Confederación de Unidad Sindical Independiente y del Consejo Nacional de la Empresa Privada se reunieron para expresar su voluntad de dinamizar un diálogo social efectivo.

Diferentes procesos de diálogo, en instancias formales, se dan tanto dentro como fuera del ámbito de los ministerios de trabajo. Allí el tripartismo se ha concentrado en temas vinculados con la administración laboral; sin embargo la situación económica mundial demanda ampliar la agenda hacia aquellos aspectos claves para el crecimiento sustentable con generación suficiente de empleos productivos y trabajo decente. Esta ampliación requiere de actores sólidos, mejor preparados, bien informados técnicamente y con la más amplia representatividad y legitimidad institucional posibles.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como

las instituciones públicas deben fortalecerse para imprimir mayor calidad a un diálogo que, por su naturaleza, puede permitir la generación de consensos en los que se pueden sustentar políticas públicas y decisiones privadas que permitan consolidar un modelo de desarrollo eficiente, inclusivo y con pleno respeto a los derechos de las personas.

1. Recientemente, en la región, se han abierto procesos de diálogo en temas sensibles como el salario mínimo. Gracias a los avances en el diálogo social en este campo se ha podido establecer el Proyecto Better Work / Mejor Trabajo en el sector textil de la Zona Franca de Nicaragua y, también el pasado enero, los representantes de trabajadores y empleadores junto con el gobierno de Honduras llegaron a acuerdos para el ajuste salarial en 2012 y 2013¹.

La OIT, en los últimos tiempos, se ha esforzado por animar y ayudar a revitalizar y focalizar el diálogo social -desde el enfoque del trabajo decente- con el apoyo del Consejo Sindical Unitario de América Central (CSU), de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP) y de sus integrantes. Además no pocas autoridades están comprometidas personalmente con el diálogo y existen instituciones públicas que lo tienen considerado en sus estrategias.

Negociaciones por sectores productivos así como aquellas descentralizadas han demostrado ser promisorias. La discusión bipartita sectorial comienza a verse como un espacio de diálogo que puede llegar a resultados. A nivel de empresa o de sector los temas son susceptibles de ser precisados y, por ello, mejor sistematizados y aptos para avanzar en una agenda común. Importante antecedente de diálogo bipartito es la Fundación del Trabajo en Panamá.

En octubre de año pasado se publicó en la prestigiosa revista “Estrategia y Negocios” el suplemento sobre “Negociación Colectiva: Una apuesta por el diálogo” en el que se recogen algunas

historias exitosas de la región como las de los Ingenios Taboga, El Ángel o San Antonio para citar únicamente las de la industria azucarera².

2. La efectividad del diálogo social es crucial para la gobernabilidad democrática. Diálogo sin resultados no es sustentable, pues los actores y el proceso mismo se desgastan y desprestigian. Obviamente no se puede perder de vista la debilidad de la institucionalidad en la que, con frecuencia, este tipo de diálogo se desarrolla. Hay descontento ante la vulnerabilidad política y escasez de resultados de algunas instancias tripartitas nacionales. También hay debilidad en algunas instituciones de los actores sociales y existen sectores que se resisten a una verdadera participación tripartita. En algunas sociedades centroamericanas aún es difícil ejercer cabalmente la libertad sindical o algunos derechos laborales.

Se necesitan mecanismos para que el diálogo sea periódico, con adecuada preparación técnica, usando metodologías idóneas para llevar adelante el proceso negociador y buen monitoreo -ojalá participativo- para dar seguimiento a los acuerdos. Pero, sobre todo, se necesita de clara voluntad política.

La opinión pública centroamericana debe tomar mayor conciencia de la importancia que tiene el diálogo social efectivo, entre agentes productivos y gobiernos, para la convivencia social. Como lo señala la Carta Democrática Americana, que cumplió una década el pasado 11 de setiembre: “La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio (art. 10)”³.

1. <http://dwt.oit.or.cr/images/HNAcuerdoSalarioMinimo.pdf>

2. http://dwt.oit.or.cr/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=466&Itemid=40

La centralidad del diálogo tripartito para la democracia y el crecimiento económico con inclusión social debe ser adecuadamente ponderada en momentos en los que –en algunos países- se acrecienta la inseguridad ciudadana, que amenaza a la gobernabilidad, y el crecimiento del PBI es insuficiente para enfrentar las necesidades así como el afán de progreso que tienen las grandes mayorías.

3. Es ingenuo creer que exista sólo una manera de conseguir crecimiento económico y progreso social. Cada país debe encontrar los mecanismos más adecuados para conseguir el mejor funcionamiento posible de su economía (armonizando estabilidad con crecimiento) así como la mayor cohesión social (articulando inclusión y participación). Para ello sirven el diálogo y la concertación.

Según lo define la OIT, el **diálogo social** comprende todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. En el **pacto social**, el Estado o las autoridades públicas –nacionales, regionales o locales– participan como actores junto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, a veces, participan otros actores. Este pacto, por lo general, se centra en torno a políticas económicas y sociales y suele representar un consenso entre los participantes respecto de la orientación de las principales estrategias socioeconómicas.

Para la coordinación de las políticas sociales y económicas es importante una comunicación adecuada de la administración pública con empresarios y sindicatos, en un marco de apertura y dispuestos a tomar en cuenta los intereses de los otros.

En un pasado cercano, pactos sociales permitieron a algunos países responder a desafíos socioeconómicos importantes a través de la conciliación de intereses diferentes: en la Unión Europea

para preparar la introducción del euro; en Europa oriental para transitar de la planificación central a las economías de mercado y, en Asia, para hacer frente a crisis financieras y programas de ajuste estructural.

Los primeros pactos sociales en Latinoamérica son el Obrero-Industrial de México (1945) o el conocido como Triángulo de Escuintla en Guatemala (1947). La Concertación Nacional Programática facilitó la restauración democrática, de mediados de los años 80, en Uruguay y en Chile, a comienzos de los años 90, una serie de pactos sirvieron para dar estabilidad a la transición democrática, reformar la tributación y mejorar la competitividad de la economía a partir del reconocimiento de la importancia de un desarrollo democrático e igualitario. La modernización mexicana en los años 90 también utilizó este tipo de mecanismos.

4. Las instituciones de diálogo social pueden contribuir a la legitimación y el fortalecimiento de la democracia, fomentando el diálogo institucionalizado y la concertación social para la construcción de consensos que faciliten un proceso de desarrollo con inclusión y justicia social, a partir de la promoción del trabajo decente para todos.

Dado que es en el mundo del trabajo donde la gente decodifica su calidad de vida, la dificultad para acceder a empleos adecuadamente remunerados -que es, para las grandes mayorías, el medio principal para la obtención de ingresos y, por tanto, para progresar- ha frustrado, para los más, el acceso al bienestar. No extraña pues que las encuestas de opinión recojan la falta de empleo como el principal problema para los ciudadanos latinoamericanos.

El empleo que dignifica y permite el acceso a mayores niveles de bienestar no es cualquier trabajo. El **trabajo decente** se realiza en un ámbito que respeta los derechos laborales fundamentales, que recibe un ingreso digno, que permite acceder a la protección social y que no excluye el diálogo social. Es un trabajo que requiere de más y mejores empresas.

3. http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

5. A comienzos del siglo pasado, según los analistas, jamás la economía desempeñó un papel tan importante en una guerra (la Primera Mundial, 1914-1918) ni tampoco un enfrentamiento bélico la transformó tanto. La industrialización europea fue crucial para el desarrollo del conflicto y las rutas comerciales se adecuaron al mapa de vencedores y vencidos.

En dicha coyuntura se afirmó una nueva concepción de las relaciones internacionales basada en principios democráticos que se plasmó en la Sociedad de Naciones. El pacto que creó tal Sociedad –precursora de las Naciones Unidas- contemplaba la abolición gradual de las barreras aduaneras e instauró la Organización Internacional del Trabajo (OIT): comercio y empleo, dos temas fundamentales ayer que lo son aún hoy.

Pirenne en su “Historia Universal” señaló: “Era una iniciativa atrevida y feliz. La OIT, organismo independiente, aunque teóricamente integrado en la Sociedad de Naciones, introducía un principio nuevo en cuanto a representación de los estados miembros: cada uno de ellos enviaba cuatro delegados, dos de los cuales representaban al gobierno, uno a la clase patronal y uno a la clase obrera. La labor de la OIT consistía en proponer a los estados las reformas relativas a la organización del trabajo, de la higiene y de la seguridad social”.

La OIT es la única agencia de Naciones Unidas integrada por representantes de la sociedad civil (empleadores y trabajadores) así como de gobiernos. Ella es expresión de la tendencia democratizadora de la vida internacional. La dinámica en que se sustenta y que promueve, por más de 92 años, es el tripartismo: el diálogo entre los actores permanentes del mundo productivo -trabajadores y empleadores- y la autoridad política. El propósito: generar consensos que permitan crecimiento, más y mejores empleos, progreso social, respeto a la dignidad personal y gobernabilidad democrática.

6. El diálogo social efectivo es clave para la integración de políticas económicas y sociales. Bien utilizado, promueve la productividad

y competitividad de las empresas y países, ayuda a mejorar las condiciones laborales, aumenta la capacidad para el tratamiento pacífico de los conflictos laborales (previniendo sus efectos y pérdidas potenciales) y reduce los costos de las transacciones económicas. Una condición esencial para que dicho diálogo sea productivo es su institucionalización.

La cultura del diálogo tiene, en el mundo del trabajo, dos pilares fundamentales: la libertad sindical y la negociación colectiva.

En San Francisco (1948), tomando en consideración que las libertades de expresión y de asociación son esenciales para el progreso humano, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 87 por el que se reconoce que “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas” (art. 2). Dichas organizaciones, respetando la legalidad, “tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal” (art.3). Además se precisa que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Al año siguiente, la Conferencia aprobó el Convenio 98 que señala: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo” (art. 4).

Todos los países del istmo centroamericano y la República

Dominicana han ratificado los Convenios 87 y 98 y los han incorporado en su ordenamiento legal. Tarea pendiente es su plena vigencia, respeto y mayor utilización.

En la década de oportunidades que vive América Latina, el diálogo social y el tripartismo parecen idóneos para reforzar el compromiso y las políticas orientadas a la promoción del crecimiento económico con inclusión, a través de la generación de trabajo decente, en democracias que deben ser cada vez más sólidas.

No debe perderse de vista que los ciudadanos esperan de sus autoridades y de sus dirigentes resultados concretos que impacten positivamente en su vida. De ahí que hoy no basta con diálogo social, se requiere que éste sea efectivo.

Gobernabilidad democrática y sindicatos

La democracia no se reduce a la liturgia electoral. Elecciones libres y limpias no son suficientes para optimizar la gobernabilidad democrática. Hay que avanzar hacia una democracia en la que la agenda pública, estructurada por los ciudadanos, sea cumplida por las autoridades. En las democracias vigorosas las autoridades no se eligen para que hagan lo que quieran sino para que hagan lo que quieren y necesitan los ciudadanos. En democracia los ciudadanos deben participar activamente en la formulación y ejecución de la agenda pública.

En las sociedades actúan una gran variedad de grupos. Esta pluralidad debe convivir armónicamente. Para ello es necesaria una cultura cívica que aliente el respeto mutuo entre la gente y sus grupos y un Estado de Derecho que garantice las libertades de los individuos y de las instituciones a las que dan origen.

Dicha cultura y el ordenamiento jurídico deben lograr el equilibrio entre la pluralidad de intereses y evitar que cualquier persona o grupo monopolice la agenda común para avanzar únicamente los propios.

El funcionamiento correcto de la democracia exige -entre otras cosas- que los ciudadanos puedan formular sus preferencias y expresarlas a otros y al gobierno, mediante acciones individuales o colectivas. Dichas preferencias deben ser consideradas por igual, sin discriminaciones por contenido u origen. Para que ello se dé, el Estado tiene que garantizar las libertades de asociación y organización, tanto como las de pensamiento y expresión. En democracia son cardinales las asociaciones e instituciones representativas.

El último Latinobarómetro señala que, entre los principales pendientes de la agenda pública de las democracias de la región, está la redistribución de los frutos del crecimiento. Para responder a esta sentida necesidad de muchos son importantes las instituciones de índole socioeconómica, entre ellas las organizaciones de empleadores y las de trabajadores.

Los sindicatos son muy importantes pues, al representar y expresar adecuadamente los intereses de sus afiliados, contribuyen con la gobernabilidad democrática, a mejorar el quehacer productivo y las condiciones de trabajo. Desde su génesis los sindicatos han sido fundamentales para la edificación del bien común, especialmente a partir de su contribución específica para que se tutelen efectivamente los derechos laborales, económicos y sociales de quienes trabajan.

Los sindicatos pueden y deben contribuir con la humanización del mundo productivo y también con la afirmación de la democracia en el mundo. Además, pueden contribuir a mejorar la productividad de las empresas, la competitividad de los países y a la generación de trabajo decente.

Una democracia sería incompleta si se prohibiera, limitara o ignorara la existencia de sindicatos. Vivir en democracia implica libertad de sindicalización y participación sindical en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.

Hoy, entre los ocho países entre los que Latinobarómetro 2011 recoge “percepción de injusticia en la distribución del ingreso” y

simultáneamente “baja el apoyo a la democracia” están Honduras, República Dominicana y Costa Rica. Además, respecto de la información sobre “a quienes el salario no le alcanza y tiene grandes dificultades”, los primeros tres puestos en América Latina están ocupados por República Dominicana, Honduras y Nicaragua. No muy lejos aparecen El Salvador y Guatemala.

En épocas de crisis, como la de hoy, los más pobres no se benefician inmediatamente del crecimiento y son los primeros castigados con la desaceleración económica y la falta de empleos de calidad.

Para enfrentar estos desafíos deben buscarse respuestas integrales. Las agrupaciones socioeconómicas representativas deben participar en esta tarea. Entre ellas los sindicatos de trabajadores, especialmente en lo atinente a la generación de riqueza y la participación en ella; sin excluir el legítimo interés de sus integrantes en otras políticas públicas y aspectos de la democracia.

Democracia y organizaciones empresariales

En Latinoamérica no son pocos los que se preguntan por qué si ha crecido la “torta” (PIB) sus “porciones” siguen siendo del mismo tamaño o menores. Para responder a esta sentida necesidad son importantes las instituciones representativas de índole socioeconómica, entre las que destacan las de empleadores y las de trabajadores.

Las organizaciones representativas del empresariado, en las últimas décadas han vivido modernizaciones organizativas y hecho avances en gestión estratégica. La agenda de las organizaciones cúpulas (confederaciones nacionales que aglutinan federaciones sectoriales) se ha ido centrando en las cuestiones de desarrollo y del rol de la empresa en ello.

Los gremios empresariales están cada vez más involucrados -desde lo local a lo global- en cuestiones económicas, sociales y políticas. Ante la expectativa de crecer económicamente pero con más y mejores empleos, que aparece en las encuestas de opinión de la

región, organizaciones empresariales modernas que promueven los legítimos intereses de sus asociados, en el marco del bienestar general de una sociedad democrática, resultan centrales.

Los empresarios tienen un doble rol en función de su quehacer productivo: emprendedores y empleadores. La mayoría de organizaciones empresariales lo son de empleadores. Ello es de particular importancia en tiempos como los actuales en que se busca recuperación económica con generación de empleo.

Una forma de contribuir con una sociedad más equitativa es a través de multiplicación de los puestos de trabajo productivo. La generación de más y mejores empleos formales es la estrategia más eficiente para combatir la pobreza de forma permanente, en la medida que permite el acceso a la protección social y el respeto a los derechos laborales.

Dado que la generación de trabajo decente es crucial para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática, como lo señalaron los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en la Cumbre de Mar del Plata (2005)⁴, las organizaciones de empleadores pueden ser muy útiles en el presente y futuro de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. La capacidad emprendedora es esencial para la creación de empleos y para el mejor desarrollo del trabajo humano.

Dado que en la globalización se ha evidenciado -en algunas sociedades- tendencia a que se cristalice un sector que se beneficia del progreso obtenido y otro de marginados de las oportunidades de mejora, es muy importante el crecimiento económico con equidad e inclusión social.

Cuando el Latinobarómetro inquiriere por el problema más importante en Nicaragua, República Dominicana, Honduras, Panamá, El Salvador se indica, por encima de la media regional, que este es

4. [http://www.summit-americas.org/Documents for Argentina Summit 2005/IV Summit/Declaracion/Declaracion IV Cumbre de las Americas - Español.pdf](http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion%20IV%20Cumbre%20de%20las%20Am%C3%A9ricas%20-%20Espa%C3%B1ol.pdf)

el económico. Cuando indaga sobre la justicia en la distribución de la riqueza responden, por debajo de la media regional, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. La valoración sobre si el país está gobernado para el bien de todo el pueblo, entre 2010 y 2011 disminuye en todos los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

La globalización ha supuesto transformaciones profundas en la economía que han exigido la adaptación de las organizaciones empresariales representativas. Hoy no son sólo promotoras de los intereses de sus asociados ante los gobiernos sino que se han convertido en instituciones fundamentales para la democracia, interactuando con otros actores sociales para promover cambios no sólo en lo productivo. La última ola democratizadora en América Latina ha sido alentada por organizaciones empresariales que hicieron una apuesta por la gobernabilidad democrática.

Las organizaciones de empleadores modernas -sectoriales y centrales o cúpulas- representan y promueven los intereses de sus asociados, les prestan servicios; se relacionan con los poderes públicos y ejercen funciones que éste les delega; dialogan y, en algunos sectores y países, negocian con sindicatos de trabajadores; y abogan por el desarrollo.

Importancia del diálogo social hoy

Hay momentos en que los ciudadanos y sus líderes tienen que poner en práctica las más altas virtudes para responder adecuadamente a los desafíos de la historia.

En Latinoamérica, tales virtudes se hunden en lo profundo de la historia pues somos hijos del mestizaje entre los valores occidentales y aquellos de los pueblos originarios. Somos hijos de culturas con vocación de síntesis.

Parece que la gran tarea del siglo XXI para las naciones de la Patria Grande Latinoamericana es avanzar en la transición de la anomia social a la poliarquía para -así- consolidar el sendero democrático

por el cual han optado la mayoría de ciudadanos.

El concepto de anomia social hace referencia a un resquebrajamiento estructural debido a una discrepancia profunda entre las normas y las capacidades de los miembros de una comunidad para obrar en concordancia con aquellas.

La coexistencia, en una misma comunidad, de universos referenciales sin conexión real facilita la anomia social. Ésta es lo opuesto a la síntesis cultural pues se nutre de la superposición y no aspira a la integración. La economía informal es síntoma de anomia social tanto como las maras.

Robert Dahl considera que para que la democracia funcione correctamente los ciudadanos deben poder, entre otras cosas:

- Formular sus preferencias.
- Expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva.
- Lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su contenido u origen.

La poliarquía es un régimen con alto grado de apertura y de debate público en la que los conflictos se resuelven mejor a través del diálogo. La poliarquía es la democracia en la que los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de la agenda pública y las autoridades rinden cuentas de cómo han contribuido al avance de dicha agenda, surgida de consensos.

El diálogo social aparece como un rasgo característico del tránsito de la anomia hacia la poliarquía. Este tipo de diálogo es mecanismo básico para la afirmación de la democracia. Una condición esencial para que dicho diálogo sea productivo es su institucionalización a través de organizaciones de empresarios y de trabajadores sólidas y representativas.

La efectiva y positiva sinergia entre democracia y trabajo decente es una herramienta para que nuestros pueblos puedan enfrentar

las urgencias del presente y la fundación de un mejor futuro para todos. De ello deben ser muy conscientes los dirigentes políticos, empresariales y sindicales de la región.

Estoy convencido que los latinoamericanos podemos contribuir con la concreción de una humanidad capaz de trascender sus diferencias intrínsecas, promoviendo un cambio civilizador global inspirado en los valores de nuestro mestizaje. Sin embargo tal cambio, indispensable, no sucederá si es que tales valores no se comienzan a encarnar en nuestras respectivas sociedades.

La *svolta* democrática de los años 90 es uno de los hitos sociopolíticos más importantes de la historia latinoamericana y universal. Hoy en nuestras tierras no se clama por un militar mesiánico sino por más y mejor democracia.

La cuestión es si en ella se pueden generar respuestas a las necesidades concretas y cotidianas de la población, sin caer en la demagogia y teniendo en cuenta el nuevo contexto global altamente competitivo. La cuestión es si la democracia se come o no; si permite a los más satisfacer sus necesidades de progreso o no.

En la región no hay un proceso típico y lineal de consolidación de las democracias y, por ello, hay que estar muy atentos de no perder lo ganado. Una forma de contribuir con dicha consolidación es que las personas puedan avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas gracias a que su trabajo no es sacrificio estéril pues se han puesto en práctica políticas e instituciones públicas funcionales a dicho esfuerzo. De eso se trata la promoción del trabajo decente.

La democracia en América Latina necesita, para su consolidación, de un nuevo contrato social basado en el trabajo pues éste sigue siendo el mejor modo para la realización personal y para participar en la vida social: ayuda a la autoestima, facilita la inserción y permite obtener ingresos. Para la mayor parte de la gente, la mejor forma de participar en el mercado es mediante el empleo, ya que no sólo le proporciona capacidad económica, sino también, prestigio social y posibilidad de participación política. El trabajo -además- ha sido,

es y debe seguir siendo fundamento de sociedades de hombres y mujeres libres.

Para los países de América Latina, entre los grandes desafíos que les presenta la conquista del desarrollo está el conciliar progreso para todos con una democracia abierta a todos.

Progresar con gobernabilidad no es posible sin diálogo social, lo más amplio y participativo. Diálogo que debe ser honesto, en el que las partes no imponen la propia agenda como única y que supone escuchar, con respeto, a los otros.

La gobernabilidad democrática en América Latina necesita de más y mejores empleos para todos los ciudadanos. No puede cristalizarse la división que ya existe entre nosotros: los que acceden a un empleo formal puede realizar su sueño de progresar mientras que los que están subempleados o en la informalidad sólo puede aspirar a sobrevivir, ellos y sus familias.

Las nuestras no pueden ser sociedades a dos velocidades ni nuestros ciudadanos ni sus organizaciones de primera y segunda categoría. Ello va en contra de nuestros valores, alimenta la anomia social y nos aleja de la poliarquía: una democracia de todos y para todos.

Diálogo Productivo

Las relaciones laborales son decisivas en el ámbito productivo de toda sociedad. Si ellas son armónicas promueven estructuras sólidas que enfrentan mejor los vaivenes políticos y los malestares sociales. Las relaciones laborales basadas en respeto mutuo y diálogo honesto posibilitan un grado de estabilidad que impacta en el crecimiento económico, un mayor bienestar, mejoras en la competitividad y más cooperación entre los agentes productivos. Cuando la empresa y el sindicato, la dirección y el personal, se entienden y son capaces de negociar y llegar a acuerdos, logran enfocarse hacia una misma dirección y llegan más lejos.

Una herramienta clave en el diálogo entre empleadores y trabajadores es la negociación colectiva. Las economías mundiales

más desarrolladas son ejemplo de que dicha negociación estimula la productividad en las empresas. De las diez economías más competitivas, al menos la mitad tiene alrededor del 80% de los sectores productivos cubiertos por convenios colectivos. Este dato desafía una lectura superficial del mundo laboral.

¿Por qué querrían los sindicatos negociar con el empleador, a riesgo de perder terreno en la negociación? ¿Cómo podría el empoderamiento del sector trabajador impactar positivamente en la productividad de una empresa? La respuesta pasa por comprender que el mundo laboral es un universo de personas. En la negociación colectiva interactúan las aspiraciones sociales de progreso, seguridad y equidad, junto con el deseo humano valiosísimo de ser respetado, escuchado y tomado en cuenta.

La confianza, la voluntad política y el compromiso son poderosos factores para propiciar el desarrollo y el crecimiento económico. Contrariamente a la idea de que la negociación implica ceder terreno, empresas y sindicatos han descubierto que en ella los terrenos se expanden y se fertilizan. Hay muchos antecedentes de estabilidad y prosperidad empresarial sustentados en una cultura sólida de la negociación colectiva y el diálogo bipartito.

En la búsqueda de un desarrollo inclusivo con trabajo decente y apertura democrática, los países de Centroamérica y República Dominicana han ido abriendo y recorriendo el sendero del diálogo social. Este sendero contribuye a la construcción de una cultura de confianza y de respeto a los derechos fundamentales del trabajo, y vale la pena transitarlo y profundizarlo.

La sostenibilidad del diálogo social efectivo, bi o tripartito así como nacional o sectorial o a nivel de empresa, es crucial para la gobernabilidad democrática y la estabilidad nacional, subregional, regional y hemisférica tanto como para el crecimiento económico con inclusión social.

VIRGILIO LEVAGGI - Estudió Humanidades y Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Perú y Asuntos Públicos e Internacionales en la Universidad de Princeton. Fue Director Regional Adjunto de la OIT para las Américas y el Caribe. Actualmente es el Director del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Cooperación Técnica y Diálogo Social

*La experiencia del
Proyecto de Diálogo
Social de la OIT en
Centroamérica y
República Dominicana*

Por Ana Aslan, Juan Ignacio Castillo y Keisy Rodríguez

¿Cómo lograr un diálogo social dinámico? ¿Qué facilita o dificulta el llegar a acuerdos? ¿Es suficiente llegar a un acuerdo para considerar que el diálogo social ha funcionado, o la efectividad del diálogo se mide más allá, en base al grado de implementación de un acuerdo?

Estas son algunas de las preguntas que el equipo del Proyecto de Diálogo Social de la OIT se ha planteado durante sus tres años de trabajo. Financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el proyecto se dedicó a promover un clima de diálogo entre gobiernos, empresarios y trabajadores de Centroamérica y República Dominicana, apoyando diversos procesos nacionales y subregionales de fortalecimiento del diálogo social.

Iniciado en octubre de 2008 y tras una intensa labor, el cierre de este proyecto en marzo de 2012 deja puertas abiertas, varios logros, varias respuestas y algunas interrogantes por resolver. Este balance de logros y temas pendientes refleja la naturaleza misma del diálogo social, que es un proceso en construcción constante, con idas y venidas. El proyecto consideró fundamental para todo su accionar el reconocimiento de que el diálogo social no es un concepto aislado de la realidad, sino todo lo contrario: su vigencia e importancia reside en la lectura aguda del entorno en el que opera, y en el desarrollo de estrategias para abordar esa realidad. El diálogo social no es meramente una herramienta técnica, sino que como metodología se encuentra empapada en un contexto sociopolítico. Por eso, no puede solamente encuadrarse en la

voluntad que generan determinados temas o impulsan ciertos actores, ni tampoco pretender abarcarlos en su totalidad a través de la cooperación técnica.

A esto se suma el hecho de que el concepto de diálogo social es relativamente joven en la subregión y está dando sus primeros pasos y mostrando sus primeros resultados. Las sociedades de los países de Centroamérica y República Dominicana presentan problemas estructurales que dificultan el enraizamiento del diálogo, relacionados con las secuelas de conflictos armados relativamente recientes, la débil institucionalidad, y las grandes dificultades para revertir la pobreza, la inseguridad y la exclusión social. Sin embargo, durante las últimas décadas, los procesos de diálogo han servido como metodología para resolver temas puntuales a diferentes escalas e inclusive, han jugado un rol importante en la resolución de los conflictos armados.

Hay un primer acuerdo fundamental subregional que comparten todos los países y todos los sectores, que vale la pena destacar: el diálogo social es reconocido por todos los actores sociales como un valor. Todos, sin excepción, entienden que la ruta del diálogo es más sólida y válida que cualquier otra ruta. Y el diálogo social está instituido formalmente en todos los países, en diversas mesas y consejos, regionales, locales, nacionales y sectoriales. El Proyecto de Diálogo Social de la OIT estuvo diseñado para responder con rapidez a la demanda de los actores y los países. Y la demanda no faltó, nunca.

Los acuerdos

Existe un consenso a nivel subregional de que el diálogo tiene valor como proceso de consulta e intercambio, pero que su validez real y efectiva logra materializarse en forma completa a través de la negociación y la consecución de acuerdos. En ese sentido, los países también comparten una parcial frustración, que es la poca llegada a acuerdos. A esa frustración se le suma el hecho de que una vez alcanzados los acuerdos, muchos no se efectivizan. En realidad, es

común que en las mesas de diálogo en las que se llega a acuerdos, no se determine efectivamente cómo implementarlos, cómo darles seguimiento. Si bien hay experiencias de acuerdos, a los que se ha llegado con mucha voluntad y dificultad, en el proceso de profundización del diálogo social en la subregión queda de alguna manera la sensación de que el alcanzar un acuerdo y asegurar su implementación, son asignaturas pendientes.

Hay dos tipos de factores relacionados a esa falta de acuerdos y la dificultad de cumplirlos: los factores técnicos (presupuestos magros, reglamentos que han perdido vigencia, carencia de conocimientos técnicos específicos, ausencia de personal para dar seguimiento, etc.) y los factores políticos (el no reconocimiento a los actores del diálogo, el alto personalismo en detrimento de lo institucional, la falta de voluntad política, etc.). El reto central del proyecto ha sido el de delimitar qué aspectos técnicos y políticos han incidido en los procesos de diálogo en cada país, y evaluar la pertinencia para abordarlos.

De lo coyuntural a lo estructural

En el año 2009, a principios de la implementación del Proyecto de Diálogo Social, la región se sacudió por el efecto de la crisis financiera de Estados Unidos. Casi todas las variables de la economía subregional fueron afectadas: el turismo, las remesas, el comercio, la inversión extranjera y el flujo financiero. A su vez, como efecto de la crisis en los países, se perdieron puestos de trabajo, se precarizaron muchos de los existentes, y la cobertura de protección social se vio resentida.

En ese momento, los países de la subregión comenzaron un proceso de revalorizar el diálogo social como herramienta para combatir los efectos de la crisis y se presentó una oportunidad para revisar, adaptar, e inclusive crear instrumentos y mecanismos internos de diálogo social en cada uno de los países. El Proyecto colaboró con muchos de estos esfuerzos. En El Salvador, se creó el Consejo Económico y Social (CES); en Honduras, se reactivó el CES;

en Guatemala, se instauraron mesas de diálogo regional; en Costa Rica se relanzó el Consejo Nacional de Trabajo, que también se formalizó en Nicaragua y se reenergizó en República Dominicana. Actualmente cada país tiene elaborada una o más estructuras para canalizar el diálogo tripartito.

El proyecto pudo aprovechar esta coyuntura, pero con miras a que el apoyo trascendiera el momento y que, una vez terminado el efecto de la crisis, el diálogo pudiera seguir siendo un recurso para todos. Desde el proyecto hemos observado que lo coyuntural, lo urgente, la importancia de tocar un determinado tema en un determinado momento sigue siendo lo que dinamiza el diálogo en la región. Al menos en lo que respecta a los temas laborales, las mesas tripartitas todavía dependen mucho de los temas específicos para funcionar. En el avance hacia una cultura sólida de diálogo, la estructura debería tomar valor más allá de la coyuntura, y esa idea empieza a asomarse en algunos países. Como ejemplo el CES en Honduras, con quien el proyecto ha trabajado apoyando su fortalecimiento institucional, ha sido asignado como organismo de seguimiento y monitoreo del Gran Acuerdo Nacional recientemente firmado en el país. Este rol del CES refleja una forma dinámica de utilizar una estructura de diálogo como estructura misma. Y el hecho de que el momento encuentre al CES más preparado institucionalmente para ese desafío, es un gran logro para la cooperación.

El interés compartido

Aquellos momentos en que los actores coinciden en un interés, han logrado generar acuerdos. Un ejemplo es el acuerdo del mecanismo de ajuste del salario mínimo en Costa Rica. En ese caso el proyecto brindó apoyo técnico a cada uno de los sectores por separado, nivelando al acceso a la información y acompañando en la elaboración de tres propuestas desde donde se inició la negociación tripartita. La negociación y llegada a un acuerdo se produjo a través del dinamismo que genera el interés común, una fuerza que derriba todos los obstáculos.

Desde la cooperación técnica, la pregunta que nos planteamos ha sido: ¿cómo generar nuevos intereses comunes? Parte de nuestra respuesta ha sido comprender que no se puede estar interesado en lo que uno no conoce. Si bien todos los temas con los que trabajó el proyecto fueron generados desde el interés de los actores mismos, el equipo pudo captar intereses incipientes que dieron entrada a nuevos temas, más allá de los tradicionales de cada sector. En esa tarea, el trabajo con los sectores por separado fue clave, fortaleciendo, por ejemplo, el conocimiento y manejo de los temas de derechos laborales con los empresarios, o los conceptos de economía y productividad con los trabajadores.

La introducción de metodologías apropiadas, como la formación de formadores para ambos sectores, han resultado catalizadores para la generación de nuevos intereses. Las metodologías que estimulan salirse de los roles que uno siempre ocupa y ponerse en el lugar de otro para entender cómo el otro comprendería mejor los mensajes, facilitan la apertura a nuevos temas y visiones. Ir más allá de los intereses cercanos al sector, salirse de la zona de confort desde donde las personas emiten sus mensajes, funciona como manera de generar nuevos intereses e intereses comunes. Y esos nuevos intereses, a su vez, sirven de energía para fomentar el diálogo.

Los cambios generados en cada uno de los sectores no sólo fortalecieron el conocimiento interno de los temas y de la legislación, sino que de alguna manera sintonizaron a trabajadores y empleadores en cuanto a la necesidad de discutir esos temas en forma bilateral, en foros más o menos formalizados. Estos nuevos aires de interés en encontrar puntos en común, coexisten en la subregión con algunos prejuicios a lo interno y lo externo de cada sector. Por ejemplo, existe el temor de que la predisposición al diálogo sea entendida como un signo de debilidad entre los propios miembros del sector. También existe la desconfianza histórica entre empleadores y trabajadores, que en muchos casos imposibilita explorar nuevas prácticas productivas basadas en estrategias de ganar-ganar. Asimismo persiste una percepción de debilidad de los gobiernos, que no protegen debidamente los derechos de los

trabajadores, o que por el contrario, imponen regulaciones que no se adecúan a las necesidades competitivas de las empresas.

No pareciera existir actualmente en la subregión un encuentro sostenido de los tres actores en un punto común de idea y visión de nación. Los intereses propios de cada sector aún son bastante rígidos, lo cual dificulta el desarrollo e implementación de un interés nacional amplio que involucre medidas de mediano y largo plazo que superen las posiciones sectoriales.

Desniveles en la mesa de diálogo

En la práctica del diálogo social, no podemos asumir que todos los actores que se sientan a la mesa tengan el mismo nivel de comprensión sobre los temas, que les permita tomar decisiones plenamente informadas. En el ámbito nacional, no hay necesariamente expertos en cada tema, y todo depende de la capacidad de cada actor de manejar los conceptos. Una lección importante para cualquier cooperación técnica en temas de diálogo, es que paralelamente a la necesidad de hacer una lectura aguda del contexto social, es indispensable la lectura de la realidad interna de cada uno de los actores. Es fundamental considerar los matices por país, por sector. El fortalecer a los sectores en los temas de diálogo de hoy, y en los temas que cada uno quisiera llevar a las mesas de diálogo cuando la coyuntura lo permitiera, fue un eje estratégico central de trabajo del proyecto.

Si bien el encuentro tripartito o bipartito es el lugar clave, el diálogo social se construye antes del encuentro entre los actores, a partir del trabajo de los sectores en forma individual. Los gobiernos, y las asociaciones de trabajadores y de empleadores, recorren un camino previo al encuentro, donde cada actor social busca una visión coherente interna que lo lleve a obtener resultados positivos para su sector. Esta coherencia fortalece a los sectores no sólo frente a los temas, sino frente a sí mismo. El proyecto utilizó una gran cantidad de tiempo y recursos en el fortalecimiento al interior de los actores sociales, perfilando mejor sus intereses, su capacidad

de incidencia, y proveyendo el apoyo necesario para que logren llevar sus negociaciones a buen término.

Con la idea de fomentar un diálogo sólido, y que la mesa de diálogo esté nivelada en cuanto al acceso a información y comprensión de los temas, el proyecto identificó y trabajó en base a ciertas características que han dado las pautas fundamentales para encauzar el trabajo con el sector trabajador y el sector empleador:

- Las organizaciones de trabajadores enfrentan el doble reto de la baja tasa de afiliación sindical y la fragmentación del sindicalismo. Este reto a lo interno y a lo externo implica una lucha por el reconocimiento frente a otros constituyentes, simultánea a la atomización y falta de consenso en las propuestas. Tomando en cuenta esos desafíos, la promoción del diálogo con el sector se canalizó por dos vías: el fortalecimiento institucional de las organizaciones, apoyando esfuerzos por superar la atomización del sector, como el surgimiento del MUSYGES en El Salvador, y el procesos de unificación subregional en torno a la CSU-CSA; y la elaboración de propuestas específicas, estudios y asesorías técnicas para participar en instancias de diálogo.
- En el trabajo con los empleadores, el apoyo técnico para el diálogo ha logrado aprovechar un creciente interés del sector en comprender en profundidad los temas laborales. Este interés está promovido en parte por las exigencias de los compradores internacionales y el cumplimiento de los estándares laborales en relación a los tratados de libre comercio. El proyecto apoyó el esfuerzo empresarial en fortalecer, o incluso crear, comisiones laborales en el interior de sus asociaciones. Un ejemplo es el Comité Laboral Empresarial en la ANEP en El Salvador a finales de 2009, que plasmó la necesidad de un foro de discusión, análisis y generación de propuestas en temas socio laborales al interior de la organización, y logró un mayor involucramiento del sector en el diálogo tripartito.

Un diálogo que florece: el diálogo sectorial

En estos últimos años han surgido formas de diálogo nuevas para la subregión, como la negociación colectiva y la aplicación de acuerdos marco internacionales por industria. Estas formas de diálogo sectorial son instrumentos más concretos y acotados del diálogo social. Tienen como contexto una relación directa entre trabajadores y empleadores, en torno a agendas precisas, circunscritas al lugar de trabajo en la empresa o en un sector productivo específico. En este diálogo, que es efectivamente bilateral, el papel del gobierno está muy lejos de ser pasivo o secundario. El gobierno es quien promueve y protege las regulaciones que facilitan estas negociaciones, es garante del cumplimiento de los compromisos, y promotor de acuerdos entre las partes. Por eso al incorporar esta dimensión del diálogo al plan de trabajo del proyecto, parte de la tarea consistió en proveer apoyo al gobierno en la difusión de las regulaciones que contextualizan estos acuerdos.

El proyecto abordó el tema del diálogo sectorial desde la promoción y difusión de la importancia de la negociación colectiva. Se recopilaban casos sobresalientes de buenas prácticas en empresas y sectores productivos, que evidenciaron mediante ejemplos concretos, lo beneficioso del diálogo social. Muy lejos de intentar disipar el debate sobre la aplicación de los acuerdos o los bajos niveles de cobertura, la difusión de casos proporcionó ejemplos concretos de lo que funciona bien en los países, presentando a la negociación colectiva como un principio cuya implementación tiene consecuencias positivas en la productividad, estabilidad laboral, y cultura organizacional. Se intentó ilustrar cómo el uso del diálogo social a través del derecho a la negociación colectiva genera buenos resultados para todos.

Un aspecto importante del ámbito sectorial subregional es su vínculo a productos de exportación y a empresas transnacionales, donde el diálogo sectorial va de la mano con una economía de carácter internacional, y en su mayoría, de capital extranjero. Esto plantea un entorno interesante de análisis: al vincularse con el exterior, las empresas se encuentran insertas en un marco de gran exigencia por

el cumplimiento de estándares laborales, enmarcados en normativas nacionales e internacionales. En estos casos, suelen ser más propensas a reconocer los instrumentos del diálogo y la negociación colectiva como elementos centrales de sus relaciones laborales.

Características del diálogo sectorial

Las dificultades que enfrentan las mesas del diálogo nacional tripartitas no pueden compararse con el pragmatismo característico del diálogo sectorial. El diálogo nacional abarca los grandes temas nacionales y su terreno de acción es completamente distinto. Sin embargo, desde el proyecto rescatamos a estos sectores productivos y empresas como protagonistas de un diálogo con resultados concretos, voceros del entusiasmo que esos acuerdos generan. Hay lecciones valiosas que tomar del diálogo sectorial, que corroboran ideas de porqué el diálogo se fortalece o se debilita en las mesas tripartitas nacionales.

- **El diálogo como valor**

En el diálogo sectorial, el valor del diálogo social se traduce en mayores ingresos (mayor productividad, más beneficios para los trabajadores). En todas las empresas y sectores con los que trabajamos, tanto los sindicatos como los empleadores, perciben que los acuerdos encierran una relación de ganar-ganar. Esos acuerdos, se traducen en una estabilidad general que atrae la inversión. Todos, sin excepción, ven una relación directa entre diálogo y productividad, y diálogo y aumento de beneficios y bienestar.

- **Las consultas y los acuerdos**

Después de un primer acuerdo, los acuerdos sectoriales se van renovando, acompañados de un proceso de consulta continua. El acuerdo tiene su función y la consulta tiene otra función, las dos instancias están claramente diferenciadas y tienen una utilidad específica. Tanto sindicalistas como empresarios en empresas con convenios colectivos afirman que al tener un diálogo continuo, en el momento de sentarse

a firmar un nuevo acuerdo cada uno sabe qué está pensando el otro. Los actores se conocen, y ese conocimiento genera confianza y fortalece el diálogo.

- ***El diálogo impulsado desde la coyuntura vs. la estructura***

La estructura, el grupo de trabajo que establecen empresarios y trabajadores, es fundamental para canalizar las preocupaciones. Esa estructura es importante para todos, y los empresarios valoran que existan representantes sindicales que puedan hablar por los cientos o miles de trabajadores. Cuando la empresa enfrenta un momento difícil, cuando lo coyuntural toma el protagonismo, es la estructura la que ayuda a canalizar circunstancias complejas. Especialmente en esta subregión donde las economías son vulnerables a los factores climáticos, hay empresas y sindicatos que han tendido que ajustarse a pérdidas casi completas de cosechas por circunstancias naturales, o que han podido subir su producción en determinados momentos favorables. La estructura fue la que permitió negociar ajustes de beneficios en momentos de baja y compartir ganancias extras en los buenos momentos.

- ***Los intereses***

En el diálogo sectorial el universo es tan acotado, que hay un único interés. Comentaba un sindicalista que el objetivo común era hacer una empresa exitosa, productiva, competitiva y sostenible. Y decía un empresario que el sindicato de la empresa era su aliado estratégico.

- ***El valor de la diversidad de niveles en la mesa de diálogo***

El trabajador es el experto en el terreno. El empresario es el experto en los negocios. El gobierno es el experto en promover y velar por el cumplimiento de los marcos regulatorios. En un ingenio azucarero, en una plantación de café o banano, esa diversificación de capacidades es la que asegura el éxito.

Conclusiones

El diálogo social no puede ser utilizado como una herramienta técnica aislada, ya que contiene una serie de elementos metodológicos que se encuentran entrelazados con la realidad de los contextos sociopolíticos. Al crear instancias tripartitas y bipartitas de diálogo, el diálogo social se fortalece. En la medida en que haya una legítima representatividad de los actores dentro de las estructuras, el diálogo será más sostenible, logrará más resultados, y sobre todo será menos difícil dar seguimiento y continuidad a acuerdos puntuales y a planificaciones de mediano y largo plazo.

Sin embargo, la estructura institucional es condición necesaria pero no suficiente para un diálogo social efectivo. Hace falta el interés común que lleve a las partes a querer dialogar y a necesitar llegar a acuerdos para resolver temas de importancia para todos y cada uno de los actores sociales. Empresarios, trabajadores y gobiernos deben encontrar en los espacios de diálogo un valor agregado importante para el cumplimiento de sus objetivos. La convergencia de intereses permite que el diálogo social se encamine a producir resultados.

El Proyecto de Diálogo Social de la OIT contribuyó a sentar las bases para una mayor conciencia, mayor participación y mejor capacidad técnica tanto de gobiernos, como de trabajadores y de empresarios en la práctica del diálogo social. Estas capacidades se han fortalecido a nivel de instancias tripartitas, convenios colectivos, relaciones bipartitas y a lo interno de cada uno de los sectores por separado. El proyecto ha dejado su impulso en el camino hacia la creación de mejores y más productivas relaciones laborales en la subregión.

ANASLAN - Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de la Ciudad de Nueva York y Máster en Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia. Es Asesora Técnica Principal (ATP) del Proyecto de Diálogo Social de la OIT.

JUAN IGNACIO CASTILLO - Licenciado en Filosofía y Máster en Instituciones y Procesos Políticos de la Universidad Católica de Chile. Es Oficial de Actividades con Trabajadores del Proyecto de Diálogo Social de la OIT.

KEISY RODRÍGUEZ - Licenciada en Economía de la Universidad de Costa Rica. Es Oficial de Actividades con Empleadores para el Proyecto de Diálogo Social de la OIT.

El Diálogo Social en los Consejos Consultivos de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana

El diálogo social regional en el ámbito laboral se viene desarrollando especialmente en los Consejos Consultivos de Trabajo, espacios tripartitos institucionalizados en los países centroamericanos. El presente estudio se plantea mostrar un balance propositivo sobre su funcionamiento en base a seis materias básicas de los CCT: la participación de sus miembros, su estructura, las decisiones que se adoptan, el desempeño de la secretaría técnica, el presupuesto, y su relación con los Ministerios de Trabajo. Estas materias permiten contar con los insumos para diseñar propuestas que fortalezcan los Consejos.

Por Miguel Canessa

El Diálogo Social es uno de los pilares del trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Se trata de la tribuna natural del mundo del trabajo donde se alcanzan consensos sobre la base del esfuerzo colectivo de los actores sociales -empleadores y trabajadores- y las autoridades gubernamentales.

La estructura tripartita asegura la solución óptima por medio del diálogo social, donde se encuentran materializados los intereses de sus miembros en el acuerdo alcanzado. Así, el listado de materias

que se pueden abordar es amplia aunque teniendo como base el mundo del trabajo: los salarios, las condiciones de trabajo, la seguridad social, el empleo, etc. El diálogo social tiene múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales hasta la negociación colectiva en la propia empresa o el centro de labores. Con el diálogo, como sostiene el Director de la OIT, los actores sociales pueden fortalecer una gobernación democrática al crear unas instituciones del mercado de trabajo vigorosas y flexibles que contribuyan a una paz y estabilidad social y económica duraderas

La capacidad de consultar y negociar lleva tiempo y requiere grandes esfuerzos, se trata de una construcción permanente que se retroalimenta con la experiencia, los éxitos y los fracasos. Se requiere como premisa que los actores sociales sean capaces y estén dispuestos a entablar el diálogo de un modo responsable y que tengan la fuerza y la flexibilidad necesarias para amoldarse a las circunstancias de nuestro tiempo y aprovechar las nuevas oportunidades. Asimismo, las autoridades gubernamentales deben valorar ese espacio tripartito donde pueden obtener el respaldo social de las políticas públicas laborales por implementar.

El diálogo social se encuentra presente en la región Centroamericana y la República Dominicana en diversos espacios, siendo el preponderante los consejos tripartitos, adscritos mayormente a sus Ministerios de Trabajo. Lo que se pretende analizar en este Estudio es el funcionamiento de los Consejos Consultivos de Trabajo (en adelante, CCT) de la región.

Para ello se ha adoptado como metodología la propuesta weberiana, que consiste en la elaboración de un modelo ideal de CCT que sirva como criterio de comparación respecto al funcionamiento real de los diversos Consejos de la región. Así, las fortalezas se retratan por su acercamiento al Consejo ideal, mientras las debilidades se retratan en su alejamiento.

Tomamos como parámetro un Consejo Consultivo de Trabajo ideal

constituido sobre la base de seis criterios: (1) el nivel de participación de los miembros del Consejo; (2) el funcionamiento de la estructura del Consejo; (3) la toma de decisiones y su seguimiento; (4) el apoyo técnico en su funcionamiento; (5) los recursos materiales para su funcionamiento; y, (6) el rol del Ministerio de Trabajo dentro del CCT. Estos seis criterios retratan las materias esenciales que se requieren para un fructífero funcionamiento de un Consejo Consultivo de Trabajo.

Asimismo, se puede plantear que los CCT pueden estratificarse en tres niveles en función al retrato que se obtenga en la comparación entre el ideal y el real. El primer nivel sería un Consejo que sea sólo un espacio de encuentro e intercambio de ideas entre los interlocutores sociales, sin que se logren sustanciales acuerdos y las negociaciones se desenvuelvan sobre posiciones enfrentadas de las partes. El segundo nivel sería un Consejo con acuerdos importantes aunque escasos que no suelen producirse continuamente y enfrentan serias dificultades en darle seguimiento. El tercer nivel sería un Consejo institucionalizado con negociaciones basadas en intereses y acuerdos sustanciales, que gozan del respaldo social y marcan las pautas de las políticas públicas en el mundo del trabajo. Al final del estudio podemos identificar en qué nivel se encuentran los CCT de la región bajo este esquema estratificado.

Se debe tener presente que los Consejos Consultivos de Trabajo que se analizan en el presente estudio son: en Costa Rica: el Consejo Superior de Trabajo; en El Salvador: el Consejo Superior del Trabajo; en Guatemala: la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo; en Honduras: el Consejo Económico Social; en Nicaragua: el Consejo Nacional del Trabajo; y en República Dominicana: el Consejo Consultivo de Trabajo.

Al lado de estos también existen otros espacios de diálogo social en los países de la región, como los que definen el salario mínimo, las políticas de erradicación del trabajo infantil o la higiene y seguridad en el trabajo. Sin embargo, se ha focalizado el estudio en los CCT que aborda las líneas generales de las materias laborales.

La participación de los miembros del Consejo

En general, los Consejos Consultivos de Trabajo se constituyen de manera tripartita y paritaria, es decir conformado por los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores en igual número de representación. Aunque esto no impide que existan CCT como el de la República Dominicana que siendo tripartito no es paritario, en razón que la delegación gubernamental sólo es ejercida por el Ministro de Trabajo.

Es difícil establecer un número ideal de miembros dentro de un CCT, eso está sujeto a asegurar que la representación de los interlocutores sociales sea la apropiada, otorgándole el respaldo social necesario y la legitimidad a los acuerdos que se alcancen. La variedad de la composición de los miembros de la CCT en la región es bastante amplia. En Costa Rica se encuentra constituido sobre la base de 9 miembros, mientras en El Salvador su composición es de 24 miembros. Su límite reside en que una negociación multilateral, como la que se produce en un CCT, también plantea que el excesivo número de miembros afecta a la dinámica de un cuerpo colegiado. En general, los CCT de la región no cuestionan su número de miembros.

Lo que sí está presente en la discusión regional es si sólo la representación de empleadores y de trabajadores debe conformar la composición de los CCT. Se señala que otros actores sociales no estarían representados dentro de este espacio de diálogo social, como los cooperativistas, los pequeños y microempresarios, los trabajadores autónomos, etc. En la región se han generado, principalmente dos tipos de respuestas. Por un lado, los gremios empresariales y las centrales sindicales incluyen dentro de sus miembros a estos actores, con lo que su representación se encuentra asegurada. Por otro lado, han surgido otros espacios de diálogo social, como los Consejos Económicos Sociales (en adelante, CES) de El Salvador, República Dominicana o el recientemente constituido en Guatemala, donde el número de delegaciones se amplía para cubrir a estos actores sociales. Estos dos tipos de respuestas han atenuado ese tipo de cuestionamiento presente en la región. Hay

que tener presente que en Honduras la denominación de su CCT es Consejo Económico Social, porque su estructura es tripartita, por lo que no se le debe confundir con los CES de los países mencionados.

No se puede dejar de lado que desde ciertos sectores se ensombrece la legitimidad de los representantes de los trabajadores dentro de los CCT en razón a la caída de la afiliación sindical de los trabajadores de la región -motivado muchas veces por razones ajenas a la propia labor de los sindicatos- o que su representación se reduce a la de un sector de la economía del país. Sin embargo, ese cuestionamiento no considera las dificultades existentes en el ejercicio de la libertad sindical dentro de la región, como lo resaltan los órganos de control de la OIT, que suele ser el principal obstáculo de la afiliación sindical o la conformación de nuevos sindicatos.

De igual modo ocurre con la representación de los empleadores a la que se le cuestiona que mayormente se encuentre constituida por los asesores o abogados de los empresarios, en vez de los propios empresarios, con lo que las tomas de decisiones importantes se condiciona a las consultas que deben efectuarse en el gremio empresarial.

Respecto a la representación gubernamental presidida por un alto funcionario del Ministerio de Trabajo -mayormente el propio Ministro-, la dificultad principal se puede producir cuando la delegación no se vea acompañada por otros funcionarios del sector público que resulten importante para el propio desempeño del CCT. En Costa Rica la representación gubernamental incluye al Ministerio de Economía y al Ministerio de Justicia, con lo que si el temario de discusión aborda temas económicos o jurídicos, la delegación gubernamental está en condiciones de fijar una posición y alcanzar compromisos que van más allá del propio Ministerio de Trabajo.

Una interpretación del surgimiento de Consejos Económicos Sociales de manera paralela a los CCT de la región, es que a

éstos les resulta difícil abordar una serie de materias importantes y que los propios límites del CST desaconsejan abordarlos en ese espacio de diálogo social. Sin embargo, resulta intrincado respaldar dicha interpretación cuando se observa que los CCT y los CES pueden funcionar de manera simultánea sin caer en una yuxtaposición o traslape. Por ejemplo, en República Dominicana el Consejo Económico Social e Institucional creado en 2005 aborda los problemas de carácter nacional mientras el Consejo Consultivo de Trabajo (1999) se enfoca exclusivamente en las relaciones entre el capital y el trabajo. En el caso de El Salvador la relación es complementaria, el CES define los aspectos generales de las políticas públicas en materia socio-laboral y éstas son concretadas y desarrolladas en el Consejo Superior del Trabajo. La llave de esta relación es plantear los ámbitos de actuación de manera complementaria y con la participación de los interlocutores sociales en ambos espacios de diálogo social, acompañados por otros actores sociales.

Otro proceso interesante de la región que busca fortalecer la participación de empleadores y trabajadores junto al Estado se viene produciendo con la descentralización del diálogo social. En Nicaragua, se han conformado los Consejos de Trabajo Territoriales instalados en cada una de las capitales (o cabeceras) departamentales del país, donde también la participación es tripartita. A su vez, se ha constituido la Comisión Tripartita de Zonas Francas donde se han alcanzado acuerdos sobre el salario mínimo; y la Mesa de Empleo Juvenil vinculada al Plan Nacional de Empleo Juvenil. De igual modo, recientemente en Guatemala se promulgó el Acuerdo Ministerial 168-2011, donde se constituyen las mesas de diálogo social departamental, con el objetivo de promover y armonizar las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores. Estas mesas departamentales tienen como antecedente la Mesa de Resolución de Conflictos de Tierras de Alta Verapaz, que se fundó a fines de los noventa en la ciudad de Cobán, bajo el apoyo institucional de la oficina regional de MINUGUA, participando el gremio empresarial cafetero, las organizaciones campesinas, las autoridades gubernamentales y los representantes de la sociedad civil, resolviendo conflictos laborales y agrarios al interior de las haciendas del departamento.

Entre las variables que permiten medir el funcionamiento adecuado de un consejo tripartito se encuentra la preparación previa de sus miembros a las sesiones, de modo que los planteamientos o las propuestas estén debidamente justificados, evitando la dispersión o la improvisación frente a esos temas. Las discusiones se centran en los aspectos esenciales de la materia abordada en la sesión, bajo una manera dinámica y fructífera. En cambio sin una preparación previa de las sesiones se puede caer en la rutina o en el posicionamiento de sus miembros. Justamente aquí reside una de las dificultades de las sesiones de los CCT de la región, en general las reuniones muestran que no todos los miembros se preparan adecuadamente, especialmente cuando se resaltan contradicciones al interior de las propias delegaciones o cuando se expresa que no pueden comprometerse en un acuerdo porque se requiere consultar a sus representados. Estas situaciones provocan un nivel de decepción y frustración en el CCT, donde los demás miembros expresan su contrariedad, socavando la voluntad de participación.

La preparación previa para una sesión tiene como premisa el conocimiento de una agenda de los temas que se abordan en las reuniones de los consejos. Sin esa agenda debidamente estructurada y publicitada entre sus componentes, resulta difícil que exista el interés y la continuidad de las sesiones. En general, las agendas son fijadas en función a una calendarización adoptada democráticamente por los miembros de un órgano tripartito, permitiendo agregar una materia excepcional cuando se produce un acontecimiento que lo justifique. Las agendas de los CCT de la región suelen ser consensuadas entre sus miembros, aunque son pocas las que provienen de una calendarización o un plan de trabajo anual debidamente acordado. De algún modo este déficit revela que lo coyuntural prevalece sobre lo estructural.

Otro elemento importante para la preparación previa de las sesiones consiste en contar con el conocimiento y la experiencia en técnicas de negociación entre los miembros del consejo, lo que facilita transitar desde una negociación posicional hacia una negociación en función a intereses.

La Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo implementó en los países centroamericanos una capacitación sobre diálogo y técnicas de negociación, siendo uno de los grupos beneficiarios los miembros de los CCT. Si bien se valora ese tipo de capacitación –y se requieren implementar más para fortalecerlos–, su impacto no ha sido muy notable todavía en las propias sesiones. Existe la impresión que las capacitaciones requieren de un diseño que aborde las problemáticas propias de los CCT y vengán acompañadas con mejores instrumentos que midan su impacto.

La estructura del Consejo

Un CCT debe contar con una estructura que le asegure su adecuado funcionamiento, presidido de una manera dinámica y propositiva que facilite el desempeño de sus componentes. Si el número de miembros es amplio, lo aconsejable sería contar con un Directorio o Junta Directiva constituido de manera tripartita para que se vean representados los interlocutores sociales. La elección de la presidencia puede ser designada de manera permanente a favor del gobierno o puede ser rotatoria, lo esencial es que la Presidencia no sujete la actuación del CCT a sus designios.

Los CCT de la región generalmente son presididos por el Ministro de Trabajo del país y, en algunos países como Costa Rica, acompañado por una Junta Directiva tripartita. El rol de dirección del consejo tripartito es importante para darle el dinamismo requerido en su funcionamiento y asegurar que los acuerdos alcanzados se materialicen.

En algunos CCT puede producirse una ralentización de su funcionamiento cuando el interés particular del gobierno pesa sobre la propia dinámica del Consejo. Así la agenda política propia del gobierno se convierte en un elemento perturbador del propio funcionamiento del Consejo. Por ejemplo, las convocatorias de las sesiones se vuelven irregulares o se suspenden sin motivos que lo justifiquen, o los temas polémicos no son incorporados a la agenda de las sesiones.

Se produce una parálisis del Consejo porque desde la Presidencia se condiciona su funcionamiento.

Para remediar esta eventual situación se puede constituir una Junta Directiva tripartita presidida por el gobierno, así la Colegiatura se transforma en un buen mecanismo para superar los obstáculos administrativos que condicionen la dinámica del Consejo. La repartición de tareas y de obligaciones entre sus componentes les genera un mayor involucramiento, especialmente con la distribución de las responsabilidades entre las distintas delegaciones.

En general cada uno de los representantes goza de voz y voto en la toma de decisiones al interior del CCT, excepcionalmente se permite que un delegado suplente intervenga en la sesión pero sin poder participar en la decisión. De este modo, la titularidad de la representación se ve respetada en el CCT y refuerza la importancia de la asistencia en las sesiones.

Las decisiones en el Consejo

La dinámica de las sesiones se centra en las discusiones que se producen a su interior, donde las propuestas, el debate, el intercambio de ideas le otorga la vitalidad al Consejo. Medir la vitalidad se plantea bajo dos criterios. En primer lugar, las materias que se discuten dentro del Consejo. Si se trata de materias de rutina o si se enfocan en los puntos centrales del mundo del trabajo del país. En segundo lugar, los acuerdos que se alcanzan en el Consejo. Si durante las sesiones del Consejo a lo largo del año no se alcanzan acuerdos o estos no son importantes, nos estaría mostrando que el Consejo se desenvuelve más en la formalidad y que tiene una carencia de impacto en las relaciones laborales del país. Hay que tener presente que las decisiones o los acuerdos son una parte fundamental del funcionamiento de cualquier organización, más aún en un espacio de diálogo social donde sus componentes materializan sus intereses en un acuerdo compartido.

Diversas causas confluyen para que los CCT puedan arribar acuerdos: la mencionada preparación a las sesiones, la voluntad

expresada en participar en una negociación multilateral alejada de posicionamientos, el soporte político y técnico de las propuestas abordadas, etc. Conforme avancemos en el estudio se abordan estos aspectos.

Los Consejos Consultivos de Trabajo de la región mostraron que son pocos los que se desenvuelven conforme a un calendario anual previamente acordado, aunque suelen abordar las principales materias del mundo del trabajo: el empleo, la seguridad social, la libertad sindical, las normas internacionales del trabajo, etc. Resulta difícil que un CCT no aborde los principales temas del mundo del trabajo nacional.

Se presenta una sustancial variabilidad entre los CCT respecto a alcanzar acuerdos. La mayoría de ellos reducen sus logros a la discusión sobre las materias sin lograr consensos. Son pocos los que logran materializar los debates internos en acuerdos de importancia. Sin embargo, merecen destacarse que en República Dominicana se consensuó una “Declaración Tripartita sobre Libertad Sindical” (2009); en Costa Rica se aprobaron las modificaciones al proyecto de reforma de la Ley Procesal Laboral (2010); en Honduras, se elaboró un nuevo mecanismo para fijar el salario mínimo (2011) y, en El Salvador se aprobó la integración de la Comisión Nacional de Seguridad Social (2011). Se trata de logros explícitos del diálogo social regional, aunque su número todavía resulta bajo para las potencialidades de los CCT.

Hay una amplia variedad de formas para adoptar una decisión al interior de los cuerpos colegiados: la unanimidad o el consenso, la mayoría calificada o la mayoría simple. En general, los Consejos Consultivos de Trabajo se han inclinado por el consenso de sus tres representaciones para alcanzar un acuerdo. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua se pueden adoptar acuerdos por una mayoría calificada para determinadas materias.

Lo recomendable es que el CCT logre sus acuerdos de manera tripartita. Algunos interpretan que esta exigencia le resta dinamismo a las sesiones porque les concede una capacidad de veto

a los interlocutores sociales. Sin embargo, se debe valorar que un acuerdo consensuado contiene los intereses de los componentes del CCT, lo que le otorga solidez en su cumplimiento y confianza en el diálogo social. El punto neurálgico es el proceso de negociación y no las formalidades en la adopción del acuerdo.

Las decisiones adoptadas en el Consejo tienen un carácter recomendatorio en la mayoría de los consejos tripartitos nacionales, con la excepción de Costa Rica donde es vinculante para el gobierno. Aunque gocen de carácter recomendatorio, el consenso le atribuye una fortaleza social y moral que resulta difícil para cualquier gobierno alejarse de su implementación, más aún cuando el propio gobierno -por intermedio de sus representantes- ha participado en su adopción. Se debe resaltar que gobiernos fuera de la región lograron que sus políticas públicas laborales fuesen aprobadas por su CCT, lo que les permitió robustecerla y vencer las resistencias sociales en su implementación. Con lo que en el reto en la región es lograr que las políticas públicas o las principales medidas de carácter laboral obtengan el respaldo de un acuerdo del consejo consultivo de trabajo.

Otro aspecto central de los acuerdos es su seguimiento, de modo que pueda asegurarse su cumplimiento. En general, la presidencia de los CCT tiene la obligación de darle seguimiento a los acuerdos, con mayor razón cuando esas decisiones requieren de la acción estatal para su materialización. El Ministerio de Trabajo se encuentra en mejores condiciones para alcanzarlo dado su posicionamiento al interior del Estado. Aunque esto no impide que dicha obligación le corresponda a la junta directiva o a la secretaría técnica del consejo. En la mayoría de las normas nacionales que constituyen los consejos tripartitos centroamericanos hay una ausencia en la regulación de este aspecto, por lo que se interpreta que el carácter recomendatorio del acuerdo no puede generar una obligación en su seguimiento. Si se sigue esta interpretación se debilita el funcionamiento del Consejo, porque no existe un vínculo entre el carácter recomendatorio del acuerdo y la ausencia de su seguimiento.

Lamentablemente, los pocos acuerdos alcanzados en los CCT no han tenido el debido seguimiento fuera de él, especialmente cuando signifique la actuación de otros organismos públicos -el Ministerio de Economía o de Planificación, el instituto nacional de seguridad social, etc.- u otro poder del Estado -el Congreso de la República- para su implementación. Se deja la responsabilidad en los funcionarios del Ministerio de Trabajo sin valorar que se trata de un consenso tripartito. Inclusive se han llegado a situaciones donde los acuerdos son abandonados por la ausencia de seguimiento.

La Secretaría Técnica del Consejo

La secretaría técnica del consejo cumple el rol de soporte y apoyo al funcionamiento de los CCT. Sus funciones tienen un arco amplio de labores en función al diseño del Consejo. En general, se le señala como rol principal las tareas administrativas del Consejo. Sin embargo, este papel siendo importante también significaría infrautilizarlo. Las complejidades que demanda el funcionamiento de un CCT moderno lo conduce hacia otra serie de tareas de mayor envergadura y que tienen un mayor carácter técnico como el diseño de un plan de trabajo para el CCT, la elaboración de reportes económicos o jurídicos, la asesoría a los miembros del consejo en las materias solicitadas, etc. En realidad, dentro del actual escenario de profundas transformaciones del mundo del trabajo la secretaría técnica se convierte en el dinamizador de las labores de los CCT, permitiendo a los interlocutores sociales apelar a ese apoyo técnico para conducir el intercambio de ideas.

Los representantes no gubernamentales pueden enfrentar serias dificultades para abordar una serie de temas centrales por las debilidades propias que tienen. Si no se abordan esas dificultades con acciones de fortalecimiento técnico, lo más probable es que esas materias no se planteen dentro del CCT o se reduzcan a una discusión política -siempre necesaria, pero insuficiente en el actual escenario-. Esto explica la importancia adquirida por una secretaría técnica en los espacios de diálogo social. Su fortaleza, dinamismo y profesionalidad se transmiten a las labores de los CCT.

La secretaría técnica puede estar compuesta por funcionarios del propio Ministerio de Trabajo o por personal autónomo directamente subordinado al Consejo. La secretaría técnica puede estar conformada por una sola persona o por un equipo técnico. En todo caso, sus labores recomendarían que la dedicación fuese de manera permanente. Su elección correspondería a los miembros del CCT, en tanto sus labores profesionales se dirigen hacia el Consejo.

La mayoría de los CCT cuentan con una secretaría técnica con excepción de República Dominicana. En general, los Consejos de la región tienen asignado a una persona en la secretaría técnica, correspondiéndole a un funcionario del Ministerio de Trabajo cumplir ese rol. Este funcionario desempeña sus labores de manera parcial en el CCT compartiéndolas con sus funciones propias del Ministerio, con lo que la labor principal para el CCT son de carácter administrativo: elaborar las actas de las sesiones, remitir las invitaciones de las sesiones, remitir la documentación solicitada, etc.

En El Salvador la secretaría técnica del Consejo Superior del Trabajo se rota anualmente entre los interlocutores sociales, con lo que la responsabilidad es compartida. En República Dominicana han resuelto la ausencia de una secretaría técnica con un pequeño comité técnico tripartito, responsable en la elaboración de propuestas consensuadas que se elevan al CCT dominicano. Asimismo, en Honduras la norma de creación de su Consejo Económico Social incluye la conformación de una Unidad de Diálogo Social, aunque ésta no ha funcionado. Sin embargo, evidencia que la complejidad de las labores del CCT conlleva a que se constituyan unidades especiales a su interior.

Lo más destacado se produce con la secretaría técnica del Consejo Económico Social salvadoreño que lo dirige el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por medio de un Director Ejecutivo que proviene de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Su selección fue adoptada de manera consensuada por los miembros del CES. Esta selección revela que el

carácter técnico que exigen estas labores conduce a que el mundo académico o universitario pueda desempeñar mejor este rol. Esto puede marcar una pauta hacia los demás CCT de la región.

Bajo la conducción de esta secretaría técnica, el CES salvadoreño ha logrado en el último año una serie importante de dictámenes: la banca para el desarrollo y la ley de asociaciones públicos privados. Asimismo, se ha discutido el pacto fiscal, el proyecto de ley sobre la micro, pequeña y mediana empresa; materias que no suelen abordarse en las otros CCT centroamericanos.

En realidad, la disparidad del funcionamiento de la secretaría técnica de los CCT retrata muchas veces la ausencia de un diseño apropiado del propio Consejo. El caso del CES salvadoreño subraya que existe una relación entre una secretaría técnica profesional, con adecuados recursos materiales, y el debate profundo de materias centrales del mundo de trabajo con dictámenes consensuados por los interlocutores sociales.

El presupuesto del funcionamiento del Consejo

El desempeño del Consejo está condicionado a contar con los apropiados recursos económicos que le permita cumplir con sus tareas y no estar sujeto a limitaciones materiales. Para ello el presupuesto del Consejo se convierte en la herramienta básica para satisfacer este requerimiento.

Los presupuestos de los CCT de la región suelen provenir de una partida dentro del propio presupuesto del Ministerio de Trabajo, así los recursos materiales no tienen una fuente autónoma del Estado. Esto resulta explicable porque el CCT cumple un rol consultivo para el Estado y suele formar parte del organigrama del Ministerio de Trabajo. Esto no debe significar que la fijación de los recursos sea presupuestada exclusivamente por el propio Ministerio de Trabajo sin que participen las demás delegaciones del Consejo, de modo que se desconozca los criterios que definan los recursos necesarios.

En principio, hay escaso interés de los interlocutores sociales sobre la definición presupuestal del CCT, consintiendo que su fijación lo establezca el propio Estado. No obstante, se debe resaltar que se produce un mejor desempeño cuando los recursos materiales resultan suficientes para las labores. A modo de ejemplo, en el 2011 el CES salvadoreño recibió una asignación presupuestaria de 1.1 millones de dólares americanos, lo que les permitirá contratar al equipo técnico del CES, elaborar los estudios que sirvan de material de trabajo para sus miembros, el pago del local propio del CES y el apoyo para la participación efectiva de los diferentes sectores.

La relación entre el Ministerio de Trabajo y el CCT

El diseño de los CCT se plantea bajo dos modalidades en relación al Ministerio de Trabajo. Por un lado, es un órgano adscrito a él o que forma parte de su organigrama. Por otro lado, es un órgano autónomo del Ministerio con el cual se plantea una relación de coordinación. La mayoría de los Consejos de la región se decantan por esta segunda modalidad, aunque definidos presupuestalmente y con el apoyo del personal del Ministerio para desarrollar sus labores dentro de la secretaría técnica, como se ha señalado en párrafos anteriores.

La relación entre el Consejo y el Ministerio de Trabajo se desprende de la normativa de constitución del órgano tripartito. Sin embargo, la propia dinámica de funcionamiento del Consejo revela con mayor precisión el tipo de relación existente y el peso que desempeña el Ministerio dentro de él. Evidentemente la viabilidad de un CCT con la oposición o la pasividad del Ministerio de Trabajo resulta difícil por superar.

Son tres los aspectos centrales en una relación entre el Ministerio de Trabajo y un consejo consultivo de trabajo, desde el punto de vista gubernamental. En primer lugar, la visión propia sobre el rol que cumple el Ministerio al interior del consejo. En segundo lugar, la valoración de la representación gubernamental sobre los otros miembros del Consejo. En tercer lugar, la perspectiva gubernamental

sobre el Consejo, en especial sobre los retos que debe afrontar hacia el futuro.

La centralidad de los Ministerios de Trabajo en los CCT de la región ha quedado plasmada a lo largo del estudio. Los CCT de la región son tripartitos, el único caso de un espacio de diálogo social nacional donde se encuentra ausente el Estado ocurre en Panamá con la Fundación del Trabajo, aunque recientemente el gobierno panameño ha solicitado su incorporación. El tripartismo centroamericano está debidamente asentado en la región y se debe valorar que los CCT son permanentes, con independencia de los gobiernos de turno que dirijan a los Estados.

La dirección del Consejo recae sobre el Ministerio, mayormente en el propio Ministro de Trabajo, retratando la importancia que tiene el espacio de diálogo social para las autoridades gubernamentales. Si bien la dirección del Ministerio puede condicionar la actuación del CCT, en general no se han producido cuestionamientos a su rol de presidir el Consejo.

El déficit de la labor ministerial en el CCT son los escasos acuerdos que se alcanzan en sus sesiones, especialmente en lograr que sus políticas públicas reciban el respaldo que supone el consenso de los otros interlocutores sociales. El CCT dominicano es un buen ejemplo sobre discusiones sobre políticas públicas en su seno y que han recibido respaldo: las modificaciones al marco legal de la seguridad social, las iniciativas en políticas de empleo, el marco para la formación profesional.

Las delegaciones gubernamentales deben enfocarse en conseguir que sus propuestas en políticas públicas sean debatidas profundamente en las sesiones del CCT, con independencia de conseguir su aprobación. La iniciativa gubernamental y su implementación no deben verse melladas por la discrepancia manifiesta de los otros interlocutores sociales al respecto. Por el contrario, es un ejercicio democrático que puede enriquecer el diseño de las políticas públicas al incorporar las visiones de los sectores empleador y trabajador. Los CCT no deben ser percibidos como limitantes a la acción gubernamental.

Es compartido por las representaciones gubernamentales las dificultades que se producen en los CCT cuando se abordan materias técnicas, especialmente cuando la temática requiere niveles de especialización para ser tratadas. Un déficit que no se ha resuelto por las carencias que existen en las secretarías técnicas de los Consejos. Si bien algunos Ministerios de Trabajo han puesto a su disposición sus técnicos gubernamentales a los interlocutores sociales, como en Honduras para la discusión del salario mínimo, esto tampoco suele ser una costumbre al interior de los CCT.

Otra dificultad muy presente desde la perspectiva gubernamental proviene de la ubicación del Ministerio de Trabajo al interior del Estado centroamericano, condicionado a la toma de decisiones de otros ministerios, como el de Economía que tiene una decisiva repercusión en el mundo del trabajo nacional, o a las normas dictadas desde el Congreso de la República. La incorporación dentro de la delegación gubernamental de funcionarios de los otros ministerios ha sido una respuesta a esta dificultad, como en Costa Rica u Honduras. Sin embargo, se requiere un nivel de institucionalización que facilite la participación de los agentes del Estado a las reuniones de los CCT, de modo que esa presencia aporte la visión complementaria estatal.

Los cambios en el mundo del trabajo se han venido asentando en los últimos años en la región, por lo que los gobiernos son conscientes que el Estado siendo un actor principal va perdiendo protagonismo y que requiere del apoyo de la sociedad civil organizada, especialmente de los gremios empresariales y los sindicatos de trabajadores para afrontar estos cambios. El diálogo social es uno de los pilares para las políticas laborales, como lo resalta el nuevo Ministro de Trabajo guatemalteco, en este escenario cambiante. Por ello, el lugar de los CCT sigue siendo central desde la visión gubernamental y existe el profundo interés de fortalecerlo, aunque con los entendibles temores que muestran los desafíos actuales.

Balance

Se configura la imagen de un consejo consultivo de trabajo regional ubicado entre el primer y el segundo nivel de estratificación que planteamos al inicio del documento, donde si bien los CCT centroamericanos son espacios de diálogo social estables, evidencian una debilidad institucional, mayormente gobernados por dinámicas posicionales de los interlocutores sociales que dificulta arribar acuerdos.

La participación de los interlocutores sociales es continua, aunque existe cierto cuestionamiento a la legitimidad en las representaciones no gubernamentales. Cuestionamientos que se centran en la ausencia de otros sectores importantes del mundo del trabajo dentro del CCT. Sin embargo, queda la figura que los gremios empresariales y las centrales sindicales son interlocutores insustituibles para el funcionamiento del Consejo.

Han surgido de manera paralela y complementaria los Consejos Económicos Sociales en El Salvador, Guatemala y República Dominicana, ampliando la participación de los actores sociales. Esto no ha supuesto poner en tela de juicio la importancia de los CCT de la región.

Los CCT son presididos por la representación gubernamental, sin que esto impida constituir una junta directiva tripartita que distribuya las responsabilidades de su funcionamiento y consolide el espíritu del tripartismo en este espacio privilegiado de diálogo social.

El principal déficit de los Consejos Consultivos de Trabajo reside en la escasez de acuerdos, especialmente en acuerdos que tengan profundas consecuencias en el mundo del trabajo nacional. Resulta preocupante contar con un espacio de diálogo social que resulte poco relevante en la definición de las principales materias del mundo del trabajo. De este modo pierde relevancia o referencia para la sociedad civil.

Se puede identificar como una de las causas de este déficit la ausencia de una secretaría técnica moderna que sirva de respaldo a las labores internas de los interlocutores sociales, especialmente en materias donde el aspecto técnico resulta sustancial. Al lado de esto, se puede señalar también que las negociaciones multilaterales que se reproducen en los CCT son gobernadas por dinámicas posicionales que dificultan la materialización de acuerdos. Asimismo, se debe resaltar la carencia en el seguimiento de los acuerdos.

El fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Trabajo se viene convirtiendo en un imperativo demandado por la sociedad civil. Se requieren respuestas consensuadas por los interlocutores sociales para abordar los cambios que se vienen desarrollando en el mundo del trabajo. Se trata de una responsabilidad compartida entre gobiernos, empleadores y trabajadores, donde la academia y la cooperación internacional pueden ser importantes aliados, como lo demuestra la experiencia salvadoreña.

El reto es materializar ese fortalecimiento en acciones precisas que tonifiquen los CCT de la región. Una tarea a la que tampoco debe estar ajena la Organización Internacional del Trabajo.

MIGUEL F. CANESSA MONTEJO - Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Catedrático de las Maestrías de Derecho del Trabajo y de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¿Quo Vadis?

¿Hacia dónde va el Diálogo Social en Centroamérica? La perspectiva de los empleadores.

Por Luis Chávez

Introducción

Buscando dar respuesta a la interrogante ¿Hacia dónde va el Diálogo Social en Centroamérica? trataremos de hacer una aproximación a la percepción de los empleadores de la región. En primer lugar, esto no resulta fácil cuando pensamos que a pesar que algunos países de Centroamérica, presentan muchas similitudes debido a sus procesos históricos, desarrollo político y a los procesos integracionistas que han ido implementando desde su nacimiento; no son homogéneos en su conformación social, cultural y económica, inclusive en las relaciones socio-laborales. Por tanto, tampoco el diálogo social es un proceso homogéneo en la región. Cuando nos referimos a Centroamérica, estaremos excluyendo a Panamá, e incluyendo a República Dominicana, por ser un análisis de la percepción de los empleadores de los países que forman parte del DR-CAFTA por sus siglas en inglés “Dominican Republic Central America Free Trade Agreement”.

Una segunda dificultad a superar consiste en la interpretación y el desarrollo de diversas formas del diálogo social, en las que se encuentran inmersas las organizaciones de empleadores. Estas organizaciones ejercen sus actividades de diferentes maneras, tanto en el ámbito laboral, como en los temas exclusivamente económicos y/o comerciales. El diálogo social en el tema laboral integra a las organizaciones de trabajadores, el Estado y a las mismas

organizaciones de empleadores. En otros ámbitos, en los que las organizaciones de empresarios actúan como un promotoras de políticas económicas y sociales, incluye además a otros actores sociales y/o grupos de interés. Por tanto, ambas experiencias son eventualmente diferentes, y ambas contribuyen a dar forma a la percepción que los empleadores tienen del diálogo social.

Asimismo, existe una suerte de clasificación de estos espacios de actuación con base en dos criterios principales¹: “Sobre la integración de los órganos: Tripartitos, Bipartitos y Multipartitos y en relación a la naturaleza del órgano: De asesoría, consultivos o de concertación y Resolutivos. Dicha clasificación es útil para establecer la justa dimensión de las formas de diálogo social”. Adicionalmente hemos de encontrar otras variaciones: si es ejercido informalmente, en el marco de la ley, en el seno de una institución ad hoc, si es coyuntural o permanente, si es general o sectorial.

A pesar de esta variedad de formas de diálogo social en la región, cabe señalar que, dada la importancia y la heterogeneidad tanto de los temas como de los actores que participan, en la mayoría de los casos se producen cruces y variaciones desde unos modelos hacia otros.

Debido a la evidente variedad de las modalidades de diálogo social en la región, las percepciones de los empleadores hemos de abordarlas, no por medio de las mismas clasificaciones, sino encontrando aquellas categorías de análisis (Anexo I), que permitan conectar el tema entre los empleadores de la región, respetando sus peculiaridades y particularidades.

I. Conceptualización del Diálogo Social, alcances y requisitos.

La primera categoría de análisis será determinar el alcance del

concepto de Diálogo Social según los empleadores. Adicionalmente al alcance es importante registrar los requisitos del mismo según los empleadores.

Para establecer una referencia partiremos de la definición establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que si bien no es la única, es suficientemente amplia, y sobre todo, se acomoda de mejor manera al ámbito socio-laboral, el cual es de primer interés en nuestra reflexión. En este sentido la OIT considera que el diálogo social incluye: “todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”².

La apreciación de los empleadores de la región, denota una amplia conceptualización del diálogo social. La incorporación en algunos países de figuras como los Consejos Económico y Social (CES), el involucramiento de las organizaciones de empleadores en los procesos de negociación del Tratado de libre comercio con Estados Unidos y del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea, así como el accionar de los diferentes programas de los organismos internacionales, dieron pauta a la familiarización del sector con el concepto de Diálogo Social.

Los empresarios identifican la presencia del diálogo social no solamente en espacios creados ad hoc para el mismo, como sería el caso de un Consejo Económico y Social, sino también consideran como actividades de diálogo las realizadas en foros de salario mínimo, formación profesional, seguridad social y otros. En casos como El Salvador, el diálogo social abarca ejercicios como el de “Aliados por la Democracia”, que consiste en foros de discusión promovidos por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) con otras organizaciones de la sociedad civil: sindicatos, centros de reflexión, y otras organizaciones no gubernamentales de diferentes tendencias. En dicho foro se busca encontrar consensos

1. VILLASMIL Prieto Humberto, JOHANSEN Lars, PERALTA Blanca. San José OIT, 2002: Extracto de “El Derechos del Diálogo Social, pag 32.

2. Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2009. Documento de Trabajo Diálogo Social.

mínimos sobre temas importantes para la democracia del país en orden a buscar incidencia en la normativa electoral.

Los empleadores reconocen también en la negociación colectiva un espacio de diálogo importante, especialmente en algunos sectores como la construcción. Otros sectores, como el de maquila, también valoran sus sistemas de resolución alternativa de conflictos (RAC) como espacio para diálogo y búsqueda de acuerdos.

Difícilmente los empleadores dejan fuera de los alcances del diálogo social instituciones o situaciones que involucren: decisiones compartidas o intercambio de ideas.

Entienden el diálogo social como una herramienta flexible, que tiene matices que hacen variar su rostro dependiendo de la coyuntura en la que surge. Por ejemplo: las organizaciones del sector Maquillero de Honduras, Nicaragua y República Dominicana consideran que la capacidad de diálogo al interno de las empresas, especialmente en la resolución de conflictos, se ha venido desarrollando en los últimos años, lo cual ha permitido estabilidad, prevenir problemas mayores y sobre todo, generado un mejor clima laboral en el sector.

No obstante todas las consideraciones anteriores, los empleadores establecen requisitos para que un diálogo social se considere como tal. Se establecen requisitos formales: reglas o procedimientos claros. Pero también consideran la existencia de requisitos a los cuales llamaremos “deontológicos”. Estos se incorporan al diálogo social como principios y/o valores que los empleadores creen como necesarios dentro de todo proceso: la transparencia, el respeto, la confianza, la credibilidad y la consistencia de los acuerdos.

II. Mea culpa: auto evaluación del sector sobre los obstáculos al diálogo social.

Es importante destacar que los empleadores de la región adicionalmente a tener una renovada claridad sobre los alcances y requisitos del diálogo social, así como tener objetivos claros sobre

los productos del mismo, también perciben ciertos obstáculos, tanto en su propia actuación, como en la de los otros actores.

¿Existe un conocimiento profundo sobre los otros actores en el diálogo? ¿Existe un conocimiento sobre las perspectivas y necesidades de los trabajadores? ¿Se practica la empatía?

No obstante el diálogo es un proceso desarrollado en un entramado social, y pareciera deslizarse sobre procedimientos y representatividad, más que sobre sentimientos y sensaciones, algunos empleadores empiezan a cuestionar si la eficacia del mismo requiere algo más que reglas. No en pocas veces hacen referencias a la falta de conocimiento mutuo de los actores, no al profesional o teórico, sino al que produce la empatía. ¿Se hace un esfuerzo por comprender las necesidades de los trabajadores y viceversa?

¿Qué es lo que las organizaciones de empleadores transmiten a sus miembros? Algunas organizaciones posiblemente realicen un esfuerzo por lograr evitar la transmisión de viejos clichés y actitudes hacia las organizaciones de trabajadores. Posiblemente algunas organizaciones realicen también una labor de educación a sus miembros al respecto de los temas sociolaborales. ¿Cuál es la actitud que despierta al empleador los temas de libertad sindical o negociación colectiva? ¿es la correcta? ¿qué hacen los empleadores para que esto sea así?

Por otra parte cuando el empleador delega el diálogo, crea distancia, elimina la posibilidad de generar empatía y conocimiento directo de los actores. Es importante para los empleadores, por tanto, plantear su participación indelegable en el diálogo social, cuando este se realiza con los valores anteriormente citados.

Una consideración adicional, ¿conocen todos los empleadores los objetivos del diálogo social? Exigir mejor rendimiento del diálogo social pasa por una claridad de los empleadores sobre productos, sobre reglas y los valores que deben estar presentes en el diálogo social. Aunque en términos generales hay conciencia sobre los mismos, también existe una sensación de oportunidad de mejora en cuanto a esto.

El papel del empleador en el diálogo debe ajustarse a los intereses sectoriales y a los nacionales, no a los personales, ni a los político-partidarios. Es importante señalar esta advertencia: debe haber un alejamiento claro de los intereses político-partidaristas. Es claro que algunos empleadores ven en este tema un posible problema del sector en su desempeño en el diálogo social.

Podemos resumir como los obstáculos que los empleadores perciben en su propio desempeño en el diálogo social, los siguientes: la falta de empatía y conocimiento mutuo, la transmisión de conceptos inadecuados (clichés) sobre los otros actores, falta de claridad de los objetivos del diálogo, confusión de intereses y delegación del diálogo.

III. Los otros obstáculos al diálogo social. Observaciones sobre otros actores.

Los problemas que afectan otros actores del ámbito sociolaboral, afectan también el buen desempeño del diálogo social. Las organizaciones de trabajadores requieren fortalecer su representatividad, renovar sus cuadros técnicos y liderazgo, y fortalecer sus sistemas de toma de decisión, a fin de tener acuerdos generales y permanentes en todo su sector.

Habiendo analizado los propios obstáculos encontrados dentro de su papel como actor, el sector empleador reflexiona sobre otras dificultades. Existen, para ellos, algunos obstáculos en el diálogo causados por problemas con el desempeño de otros actores.

Como el negativo fotográfico, casi calcan sus auto observaciones y las proyectan al sector trabajador.

En algunas ocasiones se percibe una falta de empatía de las organizaciones de los trabajadores. Las exigencias de estos, a veces, desproporcionadas a la realidad, hacen que los empresarios perciban al trabajador como alguien que no entiende cómo piensa y cómo funciona el empleador y su empresa. La muerte de la

empresa implica la desaparición del empleo, esta íntima relación parece no entenderse en ocasiones por algunos líderes de las organizaciones de trabajadores.

¿Qué dicen las organizaciones de trabajadores a sus miembros sobre las empresas y los empleadores? ¿Se transmiten viejos clichés? Es importante un esfuerzo de parte de los trabajadores para conocer la dinámica empresarial y de los empresarios por conocer la dinámica de los trabajadores.

En cuanto al conocimiento sobre el diálogo una oportunidad de mejora para el sector trabajador es la formación de sus cuadros o asesores. Los empleadores consideran importante apoyar a las organizaciones de trabajadores fortaleciendo sus capacidades, además de considerar necesario que estas cuenten con la formación de técnicos propios que les ayuden a formarse opiniones objetivas sobre diferentes temáticas que son discutidas en las mesas de diálogo. Por ejemplo, los temas económicos deben ser de interés de los trabajadores también. Cuando hay discusiones tripartitas a veces carecen de posiciones técnicas, lo cual a la larga les perjudica, puesto que su aval u oposición descansan entonces en: su cercanía a otros actores, valoraciones inexactas, o simple inercia de decisiones pasadas. Mejorando el nivel de recursos técnicos de las organizaciones de trabajadores se mejorara la calidad de las discusiones y sus consecuentes acuerdos.

El fenómeno paralelo a la delegación del diálogo por parte de los empleadores, es posiblemente la falta de capacidad de decisión de algunos de los representantes de las organizaciones de trabajadores en espacios de diálogo. Al referirnos a falta de capacidad de decisión nos referimos a la falta de facultades para poder negociar y decidir en nombre de las organizaciones que representa. Complementa este problema el fenómeno algunas veces percibido por los empleadores que sucede cuando finalmente se han tomado decisiones: la insostenibilidad de decisiones. En ocasiones las decisiones tomadas en instancias de diálogo son desconocidas por otras autoridades o miembros de las mismas organizaciones de trabajadores, lo que causa posteriores cambios de posiciones,

restando eficacia al proceso mismo. La magnificación de este fenómeno se ha encontrado en el desconocimiento de acuerdos por parte de otras organizaciones de trabajadores diferentes. La diversidad de corrientes en las organizaciones de trabajadores eventualmente generan dinámicas de desconocimiento mutuo, lo cual resta certeza del diálogo, y por tanto desánimo a los demás actores. Es importante adicionalmente que las organizaciones del trabajadores que participan en los espacios de diálogo cuenten con la debida legitimidad.

Es importante señalar también como último obstáculo, el mismo encontrado por los empleadores en su propio desempeño: el papel del trabajador en el diálogo debe ajustarse a los intereses sectoriales, a los nacionales, no a los personales, ni a los político-partidarios. Cuando las organizaciones en general, responden a orientaciones político-partidarias, sucede un grave desenfoque de los objetivos del diálogo, lo cual repercute negativamente en los procesos presentes y futuros de búsqueda de consensos.

Los problemas de conocimiento y empatía son también propios del sector gubernamental en los espacios de diálogo. Interlocutores sin capacidad para tomar decisiones, y la influencia de intereses político-partidarios son también, obstáculos de este sector.

Podemos resumir los obstáculos señalados por los empleadores al desempeño de las organizaciones de trabajadores en: falta de empatía y conocimiento mutuo, la transmisión de conceptos inadecuados (clichés) sobre los otros actores, confusión de intereses, debilidad de la capacidad técnica de los cuadros o asesores, falta de fuerza para sostener los acuerdos y posiciones.

IV. La falta de incidencia: el cáncer del diálogo social.

Los ámbitos de diálogo social cuyos productos se encuentran más expuestos a la política, parecen tener un alto riesgo de no lograr los niveles de incidencia requeridos para una gestión exitosa.

El sector empleador percibe claramente que las instituciones de diálogo social no suponen una sustitución de la institucionalidad del Estado, ni una usurpación de la facultad de este para decidir sobre las políticas públicas. Sin embargo, considera que la institucionalidad creada para el diálogo social debería tener asegurado un nivel de incidencia en la formación de políticas públicas. En más de algún caso se asimilo el proceso de diálogo social a “una planta que da frutos escasos, los cuales son por tanto valiosos, pero que a veces se dejan podrir por falta de quien les coseche”. Pareciera para los empleadores, que la parte más difícil del ejercicio del diálogo social, es lograr los preciados consensos, y por tanto el no utilizar dichos productos, les parece un grave desaprovechamiento, e inclusive un agravio al propio diálogo social. Por citar un caso expuesto por los empleadores, el Consejo Económico y Social de El Salvador alcanzó consenso con respecto del proyecto de Ley de Asocios Público Privado. Dicho aval fue otorgado por sindicatos, sociedad civil y gobierno. A la fecha el gobierno no ha remitido la propuesta a la Asamblea Legislativa.

En algunos casos, consensos complejos, inclusive acompañados por OIT, no han sido sostenidos por los gobiernos en su ruta a convertirse en políticas públicas, y esto aunque se haya contado con el consenso de todas las partes, incluyendo la del propio gobierno. Especialmente este tipo de problemas causa especial sinsabor de algunas cúpulas empresariales. Aparentemente la política destruye la fortaleza de los consensos de las instancias de diálogo social. Parece a los empleadores que esta es parte esencial del diálogo: influir en las políticas públicas.

Para entender la dimensión política del diálogo social, podemos tratar de aplicar un modelo politológico, para así explicar la robusta relación diálogo-incidencia y su efecto en la percepción de los empleadores.

Entre los modelos sistémicos del sistema político es importante tener presente el de David Easton sobre “inputs - outputs”³, en

3. Easton, David. New York 1965. “A system of analysis of political life”

el cual establece que la formación de políticas públicas, que es exclusiva del sistema político, tiene como “inputs” o insumos: los apoyos o demandas del sistema, que provienen de los ambientes generados por los actores. En otras palabras, el diálogo social es un fenómeno que consolida estos “inputs” al sistema político, apoyando o demandando productos de este (políticas públicas). Es por tanto dicha dimensión, muy apreciada por los actores. Dicho objetivo ha sido identificado en estudios previos, así se ha considerado que: “Si el objetivo de los órganos de diálogo es incidir en la formación de políticas públicas, es insuficiente con lograr acuerdos. Es indispensable desarrollar estrategias activas para conseguir que sus recomendaciones sean atendidas”⁴.

Como sostiene Virgilio Levaggi en su ensayo “Organizaciones de empleadores en Latinoamérica. Reflexiones desde el Cono Sur”: “En países democráticos con economías de mercado las organizaciones representativas de los titulares del capital y del trabajo son muy importantes pues controlan, en cierta medida, los factores fundamentales de la producción así como recursos políticos y económicos de importancia estratégica. Por ello pueden ser canales idóneos para colaborar con la consecución de metas de políticas públicas (objetivos macroeconómicos, niveles de ocupación, aumento de las ganancias, financiamiento del presupuesto público, entre otros) que pueden generar consensos sociales o legitimidad y , por ende, contribuir con la gobernabilidad de las sociedades en las que actúan”⁵. Es clara la oportunidad de lograr incidencia en las políticas públicas a través del diálogo efectivo de los actores.

Circunstancias que facilitan la incidencia. Ejercicio: cámaras sectoriales vrs. cúpulas.

Existe una marcada sensación de fortaleza en el diálogo social en las organizaciones de empleadores a nivel sectorial, lo cual no necesariamente sucede con todas las organizaciones cúpula de empleadores de los países de la región.

Algunas organizaciones de empleadores de ciertos sectores específicos, ven el diálogo social con sensación de éxito, por decirlo de una manera. Le asimilan orgullosamente como una práctica sólida, que da previsibilidad a los negocios, fortalece al sector ante el entorno político, y sobre todo, genera un excelente clima laboral. Recurrentemente en la región, ciertos sectores como la construcción y maquila, se erogan dicho estatus. En una buena parte de los casos, se refieren a la negociación colectiva, la cual en estos sectores ha dejado de percibirse como una “complicación necesaria”, para asimilarse más a una “ventaja competitiva”. El diálogo bipartito empleador-trabajador es sumamente robusto en estos dos sectores, de tal manera que en muchos casos la labor del Estado se ha facilitado, limitándose a suscribir o avalar los acuerdos de las partes. Lo anterior de ninguna manera implica la inexistencia de algunos conflictos e inclusive tentativas de acciones de hecho, sin embargo existe la conciencia de que la instancia del diálogo está lo suficientemente fortalecida para superar cualquier dificultad. Casos como el de la construcción parecen ser más homogéneos. Así, organizaciones de empleadores del sector construcción en El Salvador y Nicaragua, traen procesos de diálogo a través de la negociación colectiva desde hace muchos años, en el segundo caso desde hace décadas. Esto ha evitado, en percepción de los empleadores, que estos sectores sufran la fijación unilateral de salarios por motivaciones políticas, tal y como los experimentaron algunos otros sectores de este país. En el caso de las maquilas, la negociación colectiva en Nicaragua se constituyó en la manera de frenar la pérdida de empleos. En los primeros dos años de la gestión anterior del gobierno se perdieron miles de empleos en el sector, causado a entender de los empleadores, por alzas descomunales y unilaterales de salario mínimo. Posteriormente y existiendo diálogo con los otros actores se consensuaron aumentos progresivos y realistas, de tal manera que eso dio previsibilidad a la industria, generando un mejor clima para los negocios.

Acompaña a la sensación de estos sectores, y particularmente al sector construcción, una seria consideración sobre los beneficios de contar con organizaciones de trabajadores robustas. Con esto no se enfatiza el tamaño y representatividad únicamente.

4. Rodríguez Bograntes, Alvaro. San José 2011. Perspectiva Laboral. Año 1, No 1., “Diálogo Social en Centroamérica y República Dominicana”

5. Levaggi, Virgilio. Perú 1999. Folleto 93 Equipo Técnico multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile Paraguay y Uruguay.: “Organizaciones de empleadores en Latinoamérica. Reflexiones desde el Cono Sur”

La fortaleza de los sindicatos pareciera, en estos casos, venir aparejada a una visión más cercana a la visión de los empleadores, que si bien no es la misma, parecen encontrarse en un “solar” intermedio que podríamos llamar “la visión de la sostenibilidad de las empresas”. En algunos casos, y a consideración de algunos empresarios y presidentes de gremiales, podríamos concluir que: elevar la capacidad de los interlocutores, implica un alza positiva en el nivel de discusión, lo cual concluye con la toma de mejores acuerdos.

Haciendo un análisis comparativo sobre las tendencias identificadas de algunas cámaras sectoriales y las cúpulas nacionales, es posible señalar algunos factores que podrían ser determinantes en la sensación de mayor éxito del diálogo o incidencia.

Organización	Percepción sobre acción política	Diversidad de representados	Exposición Pública	Magnitud y diversidad de los temas
Cúpula	Existe una alta percepción de las cúpulas nacionales como actores políticos. Sus posiciones o acuerdos sufren de valoraciones políticas, por tanto existe una mayor oportunidad de oposición política a las mismas, lo que dificulta más la incidencia (generación de políticas públicas por parte del sistema político).	La amplia diversidad de intereses representados por las cúpulas nacionales, añaden un factor de dificultad adicional: lograr el acuerdo de sus representadas para la fijación de posiciones. Esto suele dificultarse en los temas laborales cuando la peculiaridad de cada sector se impone (salario mínimo, jornadas laborales, etc.).	Las actividades de las cúpulas nacionales tienden a tener alta exposición pública. Por tanto, estas y los demás participantes en los espacio de diálogo, deben observar ciertos protocolos y/o comportamientos esperados que restan oportunidad para prácticas más profundas y claras.	Las cúpulas nacionales usualmente abordan temas más diversos y amplios, no limitados a los aspectos laborales o comerciales, sino que deben ser interlocutores en espacios de diálogo con temas tan diversos y amplios como: la democracia, seguridad pública, etc. El logro de incidencia en estos temas es más difícil.

Organización	Percepción sobre acción política	Diversidad de representados	Exposición Pública	Magnitud y diversidad de los temas
Sectorial (construcción / maquila)	Baja percepción de las cámaras sectoriales como actores políticos. Aunque no cabe duda que son actores políticos, sus posiciones o acuerdos tienden a percibirse como esfuerzos técnicos, más que políticos. Por ello será más fácil lograr incidencia, por ausencia de oposición de índole política.	La especialidad de la actividad productiva de la cámara sectorial facilita la fijación de posiciones, inclusive en materia laboral.	Aunque los productos tengan alta exposición en algunos casos, los procesos y actividades de las organizaciones sectoriales y sus contrapartes de procesos de diálogo, encuentran más fácilmente espacios "íntimos" para discusiones más profundas y claras, desprovistas del protocolo requerido en espacios más expuestos.	Generalmente las cámaras sectoriales desarrollan directamente temas menos diversos y amplios que las cúpulas. La discusión de temas laborales, impositivos, comerciales propios del sector, tendrán definitivamente más oportunidad de lograr incidencia.

No obstante lo anterior sería necesario un estudio para medir el éxito del diálogo social, y poder determinar así, si existen con exactitud algunos escenarios más exitosos, y si esto obedece a su diseño o a otra peculiaridad del mismo. Recordemos que el presente es una reflexión sobre percepciones sobre el sector. Sin embargo, sí es posible destacar la percepción favorable de los empleadores por ciertos espacios que resultan más cómodos y ágiles para alcanzar acuerdos.

Los empleadores perciben que algunos temas se discuten mejor en foros bipartitos, como el caso de los salarios. Este tema a través de la negociación colectiva sectorial en algunos sectores permite llegar a acuerdos sólidos y sostenibles. El mismo tema abordado en espacios tripartitos como Consejos de Salario Mínimo, tienden a tener mayor dificultad en alcanzar acuerdos. No obstante, esto podría cambiar debido a ciertos consensos obtenidos recientemente en países como Honduras y Costa Rica, donde se ha logrado instituir un sistema nuevo para fijación del salario mínimo que cuenta con el consenso de las tres partes, más un acompañamiento técnico de OIT, todo a través de ejercicios fortalecidos de diálogo social.

Otros espacios como el Consejo Económico y Social tiende a ser percibido como un espacio más complejo en cuanto a la facilidad de tomar acuerdos. Insistentemente fue señalado por los empleadores la dificultad adicional de incluir en temas sociolaborales a otros actores de la sociedad civil que tradicionalmente no han estado en el esquema tripartito de OIT. Así, los CES con inclusión de otros actores sociales se constituyen en escenarios más complicados para tomar acuerdos que afectan los temas laborales, por ejemplo la generación de empleo. Posiblemente esto esté vinculado a la influencia política más cercana que tiende a estar presente en estos foros, tal y como lo hemos analizado anteriormente.

Asimismo en otros casos, ciertos temas parecen facilitar la formación de consensos. Por ejemplo en Honduras, hay instituciones cuyas juntas tripartitas parecen funcionar más eficientemente formando acuerdos; una de estas repetidamente señalada por los empleadores de este país es el Régimen de Aportaciones Privadas

(RAP). Obviamente el tema de cotizaciones es mucho más fácil de discutir que el de la jornada laboral. Así otros temas como la formación profesional en El Salvador a través de su junta tripartita del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) constituye un espacio cuyo consenso parece ser más cómodo para los empleadores de este país.

Actualmente, ciertas temáticas de las discusiones y los foros de menor tamaño tienden a ser mejor percibidos por los empleadores como espacios con mayor facilidad de generar consensos, y por tanto con más posibilidad de alcanzar el éxito a través de la incidencia.

Conclusiones

Dentro de la heterogeneidad de los empleadores, de sus sectores y de su apreciación sobre el diálogo social, es posible concretizar algunas consideraciones relativamente generales al respecto:

- a. Diálogo social con valores y principios: para los empleadores la transparencia, el respeto, la confianza, la credibilidad y la consistencia, son principios y valores que deben recurrir al diálogo, tan importantes como buenos procedimientos y reglas claras.
- b. El éxito oculto del diálogo social: según los empleadores existen en la región ejemplos sumamente exitosos de diálogo social. Especialmente se desarrollan a nivel sectorial (de ciertas industrias o actividades económicas). Estas demuestran que es posible alcanzar acuerdos y constituir dichos mecanismos como reales ventajas competitivas del sector. Asimismo, existe una amplia variedad de temas que pueden incorporarse a la agenda y que posiblemente rindan rápidamente consensos, tales como formalización de las empresas, mejora de la los trámites para los negocios, democracia, etc.

- c. La falta de incidencia: el diálogo ineficaz o la falta de incidencia en las políticas públicas es posiblemente el principal problema del diálogo social según los empleadores. Para este sector la dificultad de alcanzar acuerdos no es el principal reto y factor de éxito del ejercicio del diálogo, lo es la incidencia que estos acuerdos o consensos puedan tener en la formación de políticas públicas.
- d. Superando obstáculos: es importante que los actores del diálogo social busquen oportunidades de mejora en su actual desempeño dentro de los procesos de diálogo. De esta forma, es pertinente contar con mejores cuadros técnicos, con representantes con poder de decisión, evitar las influencias político-partidarias, y fortalecer las capacidades de los actores; todo lo anterior en orden a superar los obstáculos existentes.

Recomendaciones para el fortalecimiento

Es importante abordar la falta de incidencia como un problema que deprime igualmente la eficacia del diálogo social, como el interés de las partes por perseverar en estos espacios de diálogo. Generalizar la buena percepción del uso del diálogo social como una herramienta útil para los empleadores implica: la difusión de los beneficios del diálogo, generar empatía con los otros actores y la adquisición de competencias para su práctica.

Con base en lo anterior, podrían ser actividades relevantes para implementar:

- I. Determinar los obstáculos que evitan una mayor incidencia y efectividad del diálogo social. (Estudio sobre normativa y recomendaciones). Esto pretende dar conocimiento y propuestas a los empleadores sobre como superar los problemas de incidencia del diálogo social en sus entornos nacionales.

2. Difundir los beneficios del diálogo. No existe un inventario regional sobre buenas prácticas y casos de éxito del diálogo social en Centroamérica. Dicha aproximación no debe limitarse a la negociación colectiva, sino ampliarse a todos los espacios donde los mandantes de la OIT han alcanzado el éxito o son referentes de buenas prácticas. (Estudio sobre Buenas prácticas y Diálogo social efectivo en Centroamérica). Esta acción busca traer a la luz una serie de casos exitosos de diálogo social, y sobre todo las buenas prácticas que llevan a estos éxitos, para incentivar a los empleadores a emprender acciones similares en sus entornos nacionales.
3. Campaña de difusión para empleadores sobre los beneficios del diálogo. Esta campaña para empleadores se podría desarrollar usando medios audiovisuales, diseñada para ser fácilmente difundida a través de las páginas web de las organizaciones y sus miembros, compartidas en las redes sociales, o por medios más frecuentemente accedidos por los empleadores. Esta acción busca de una manera no tradicional pero efectiva, llegar a la mayoría de empleadores, para generar una masa crítica de opiniones favorables sobre el diálogo social, y conciencia sobre los obstáculos y forma de superarlos.

LUIS CHÁVEZ - Abogado y Notario. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Máster en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Especialista en asesoramiento estratégico y dirección de organizaciones empresariales.

Estado del Diálogo Social desde el punto de vista de los Trabajadores

Los problemas que enfrenta el ejercicio del diálogo social en la subregión son complejos y de causalidad diversa. Todos entrelazados atentan contra el desarrollo, la gobernabilidad y la estabilidad democrática. La búsqueda de respuestas es un camino largo, sinuoso y no puede excluir a ninguno de los actores reconocidos por la OIT. Resolver los impedimentos al ejercicio de la libertad sindical es la demanda que hacen los trabajadores para revalorar el diálogo social con resultados.

Por Gerardo Castillo

El diálogo social es un instrumento de negociación y resolución de conflictos, que cobra importancia como una opción de mayores posibilidades o potencial en la subregión de Centroamérica y República Dominicana hace apenas unas dos décadas, colocándolo como un instrumento relativamente nuevo en el escenario local para todos los posibles actores sociales. Aunque existen instituciones, instancias y mecanismos diversos, la utilización del diálogo, no ha sido siempre constante, sino más bien irregular y en cierto modo, parcialmente aprovechado.

Paralelamente al desarrollo del diálogo, en la subregión se ha ido comprobando que relaciones laborales conflictivas suelen tener un efecto negativo en el desarrollo económico, en la productividad y en la distribución adecuada de los frutos del crecimiento. En contextos de democracias frágiles con problemas sociales graves e imperiosas necesidades de crecimiento económico y de modernización, el

diálogo social es visto como un instrumento de negociación de conflictos y requiere ser potenciado como un canal básico para el sostenimiento de la democracia, el desarrollo y la transformación hacia condiciones laborales productivas y justas.

El presente trabajo tiene como propósito abordar el estado actual de diálogo social desde el punto de vista de los trabajadores.

La primera parte trata sobre el estado del diálogo, permitiendo aclarar que el diálogo social tiene formas y características cuyos objetivos, ámbitos y posibilidades difieren uno de otros.

La segunda parte brinda información vital extraída de los dirigentes sindicales, basado en sus apreciaciones y juicios. La investigación tiene como fundamento la información y validación, a partir de un cuestionario realizado a los dirigentes de organizaciones involucradas y de una serie de entrevistas personales. En la tercera parte se abordan las generalidades a partir de las experiencias, y en la cuarta, se ahonda en las apuestas del movimiento sindical de incorporar el diálogo al plano internacional.

Finalmente se entregan conclusiones en torno al diálogo social, que en líneas gruesas engloban el entorno descrito y las percepciones recogidas, para generar algunas ideas generales, de posible utilidad en el futuro.

Estado del Diálogo

Las modalidades, características e instancias que asume el diálogo social en los diferentes países de la subregión, no responden siempre a los mismos nombres; tampoco son categorías inmutables, ni operan fuera de los contextos históricos. Pueden ser eminentemente instancias coyunturales y también pueden avanzar a otros estados o etapas más estructuradas de negociación. Por ejemplo, de la consulta o el intercambio de información pasar o llegar a la negociación colectiva y /o alcanzar un nivel superior de la concertación con acuerdos vinculantes. En este sentido, el ejercicio

del diálogo social requiere precisar de qué tipo de instancia se está hablando, y qué resultados podría conllevar.

Del mismo modo es posible encontrar experiencias que se originan de manera informal y que posteriormente pasan a ser institucionalizadas. En muchos países ciertas formas de diálogo social son preferidas o privilegiadas por algunos actores y menos por otros. A veces se presentan discusiones en torno a la sobreutilización de las consultas sin que desemboquen en procesos de negociación: Una mesa sectorial de diálogo social puede ser utilizada para informar, consultar sobre tópicos específicos, propiciar el intercambio de ideas, pero no necesariamente otorgar rango de negociación. Lo mismo puede darse en el diálogo tripartito.

Esto permite aclarar que el estado del diálogo social en la región es desigual según su instancia y sus resultados. La generalización de los términos, ya sea para emitir lecturas positivas o negativas, dificulta la precisión y entrapa al diálogo mismo, al poner en una misma situación a fenómenos divergentes.

Estos matices son los que se quieren resaltar en la opinión de los participantes, profundizando sobre los aspectos que facilitan o dificultan el diálogo, y analizando las instancias que enfrentan mayores desafíos.

En las múltiples instancias de diálogo en las que participa el movimiento sindical, existen observaciones y valoraciones de resultados de distinto tipo, producto de lo particular de los escenarios nacionales y las coyunturas específicas.

Sin embargo, hay algunas reflexiones que los trabajadores conciben en común. Una de ellas es que el diálogo social no se practica al margen de las realidades políticas económicas y sociales concretas: el diálogo social es un concepto inserto en las sociedades donde se desarrolla. De hecho, para los dirigentes sindicales esta relación de diálogo social-Contexto tiene una valoración estrecha y es imprescindible. El quiebre institucional en Honduras (junio 2009) repercutió en el trabajo del Consejo Económico y Social (CES) y

otras espacios tripartitos; la llegada de un gobierno de izquierda en El Salvador por la vía democrática permitió nuevos espacios al diálogo social; el último cambio de gobierno en Panamá ha tenido implicaciones en el diálogo social y; en muchos casos, el cambio de un Ministro o de un dirigente sindical o empresarial puede llegar a congelar o reactivar la posibilidades del diálogo social.

En lo que respecta a las instancias, el movimiento sindical resalta ciertas especificidades:

Información y Consulta

Los trabajadores perciben que el diálogo social suele terminar, en la mayoría de veces, en la instancia de información o consulta, sin que lleve necesariamente a consensos. Es decir, se trata de un diálogo sin negociaciones y sin logros acordes con las expectativas de los trabajadores. Los resultados son precarios y dejan frustración. La causa principal radica en que los sindicatos son convocados, informados, a veces consultados, pero no necesariamente reconocidos como interlocutores válidos en la decisión final. El proceso del diálogo inicia con la consulta y se agota en ella. Pero si el diálogo social se concibe como sólo una consulta, entonces no tiene un interés mayor que algo protocolar y se desgasta todo su potencial. Es lo que los trabajadores entienden como la falta de voluntad política para ir a la negociación, lo que es un reto en el diálogo social de la región.

Negociación colectiva

El compromiso de los trabajadores con la negociación colectiva ha sido más que importante: el sindicalismo siempre ha reconocido la negociación colectiva como un elemento esencial de las relaciones laborales, el diálogo social en su forma más acabada y completa. Más aún, es la negociación colectiva una de las causas históricas del movimiento sindical, que ha reivindicado su implementación como un derecho básico del ámbito laboral. Para el movimiento sindical, la negociación colectiva se concibe en consonancia con la OIT, como un convenio fundamental.

Y sin embargo, el sindicalismo afirma que este instrumento sólo es defendido por los trabajadores, en un entorno en que abunda la indiferencia o el rechazo. La negociación colectiva es un derecho, y a la vez es un instrumento que resulta beneficioso para todos los actores laborales. Por eso debe ser defendido por todos, respetado, e incorporado plenamente a la vida laboral. Las interrogantes que se hace el movimiento sindical son las siguientes: ¿Por qué sólo el sindicalismo promueve la negociación colectiva? Siendo un derecho fundamental de cumplimiento laboral ¿Por qué termina siendo opcional para los otros actores del diálogo? Los trabajadores son enfáticos y críticos al manifestar en forma unánime que la negociación colectiva diálogo social no puede ser sustituida por otras modalidades del diálogo cuyos fines y alcances son distintos. La negociación colectiva es un derecho, y como tal, su cumplimiento no es una opción como entienden muchos. Bajo esta premisa, el diálogo social tiene un déficit inmenso en la subregión, una carencia esencial.

A su vez, la negociación colectiva como modalidad del diálogo social está restringida por la falta de libertad sindical. O sea, hay un faltante de negociación colectiva en los países, porque hay un faltante de representación de los trabajadores en las empresas, en los países mismos. Y nuevamente es el elemento normativo que en este entorno se entiende como una opción: la existencia de sindicatos, siendo un reconocimiento ratificado por todos los países mediante el Convenio 87, en la realidad no se traduce a organizaciones existentes en el entorno laboral. Lo anterior va relacionado al futuro de la democracia como sistema de gobierno cuyo sustento en un estado de derecho está siendo vulnerado.

Existen buenas prácticas de negociación colectiva, pero son escasas en un entorno generalizado de prácticas anti-sindicales tanto en el sector público como en el privado. Se denuncia que las instituciones estatales (en general) no cumplen con el papel que les corresponde por ley, y lejos de tutelar y promover los derechos de los trabajadores, estos son restringidos en sus presupuestos para “justificar” el atropello.

Concertación en el ámbito de las relaciones laborales

En lo que respecta a las instituciones tripartitas, se reconoce que las representaciones en las instancias institucionalizadas de diálogo tienen base legal. Sin embargo, en la realidad afrontan varios cuestionamientos. Las instituciones funcionan o dejan de hacerlo por la voluntad de individuos, y no necesariamente por el reglamento o la importancia de una institución. A modo de ejemplo, si un organismo tripartito de trabajo no puede constituirse durante muchos años porque los actores laborales no pueden juramentarse, se trata de una institución cuyo funcionamiento descansa más en el carácter personalista o partidario que en el institucional. El reto es que las instituciones funcionen independientemente de las personas.

En este sentido, las instituciones de diálogo deben de tener reglamentos más participativos e incluyentes, que fortalezcan la participación y la toma de decisiones por todos. Un ejemplo es el CES de Honduras, cuya presidencia es rotativa, y su convocatoria permite incorporar a los actores por igual. La posibilidad de que los actores puedan consensuar agendas y ellas sean cumplidas, implica que el diálogo social institucionalmente puede funcionar.

Por otra parte se identifica como un obstáculo el hecho de que las instituciones de diálogo social no han sido apoyadas debidamente en la mayoría de los casos, con recursos financieros y técnicos que faciliten el proceso.

Para los dirigentes sindicales, el diálogo social comprende lo político y lo técnico, estos guardan relación y se complementan. Por ello, muchos procesos de diálogo llevan a mejores resultados si hay un soporte técnico que encause lo político en una agenda concreta. A modo de ejemplo, una comisión de salarios requiere de conocimientos en la materia, asesorías y apoyo para implementar los acuerdos.

Un tercer aspecto es el débil alcance de resultados. Los Consejos Superiores de Trabajo o Consejos Nacionales de Trabajo, son las

instancias en las que la mayoría de las organizaciones participan. Sin embargo, son casos excepcionales en los que se reportan logros, pues suelen ser principalmente instituciones consultivas. Por otro lado, hay procesos de negociación que se pueden dar fuera de la institucionalidad, y que desestima el carácter tripartito. Recientemente en varios los países se han llevado a cabo procesos de negociación salarial con diferentes resultados: hay gobiernos que han tenido la voluntad política de negociarlo institucionalmente y cuyo apoyo técnico ha tenido como resultado un consenso político; hay otros donde el diálogo se limitó a una formal información, sin ninguna posibilidad de negociación; y hay países que lo acordado en forma tripartita luego fue modificado unilateralmente por decreto ejecutivo.

Las Principales Observaciones de los Trabajadores

a) Libertad sindical y tasas de sindicalización, como requisito para una verdadera existencia del diálogo social

El argumento de mayor peso por parte del movimiento sindical es el siguiente: el diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales se debe realizar con los tres actores sociales. El rechazo o la marginación de uno de ellos, desvanece la posibilidad de hablar plenamente de diálogo social. Y en consecuencia, se plantea la pregunta: ¿Qué diálogo social puede haber sin la libre representación de los trabajadores? ¿Qué diálogo social se promueve sin un actor del mismo?

Los dirigentes sindicales argumentan que una de las razones principales que dificultan el diálogo social son las bajas tasas de sindicalización, producto de las restricciones e infracciones que tiene la libertad sindical. Las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT así lo atestigua, y lo corrobora el hecho de que ésta sea una de las regiones del mundo con mayor número de infracciones a los derechos laborales.

La libertad sindical permite la constitución y el libre ejercicio a los actores del diálogo. Sin libertad sindical, el diálogo social dificulta las relaciones laborales, y cualquier proceso de negociación.

En una región en que las tasas de sindicalización no llegan ni a un 10% de la población, hay un actor que no está presente, al que no se le permite participar, y que cuando participa, lo hace en condiciones de desigualdad.

b) Distorsión de la Representatividad

El diálogo social se da en tanto haya actores libres y autónomos. Este requisito básico para el diálogo social es un punto que sale a relucir cuando se alude a la representatividad laboral en los países de la región. La incorporación de otras organizaciones, que se presentan como sustitutos de los sindicatos -Asociaciones Solidaristas, asociaciones de trabajadores, comités permanentes-, sustituye a su vez el diálogo social, porque no es una relación basada en el respeto a la autonomía de los propios actores, en una libre negociación. ¿Puede ser libre el diálogo social con una organización de trabajadores que no disponen de reglamento sobre cómo y quiénes la conforman, que ni siquiera están inscritas en los ministerios como organizaciones de trabajadores?

En la subregión todavía existen discusiones sobre la representatividad de los trabajadores, en algunos casos dramáticos al punto de cuestionar la existencia de los mismos. Bajo este esquema, uno de los principios del diálogo queda en entredicho. Siguiendo con lo anterior, sin la libertad sindical no hay diálogo social, pero tampoco lo hay en la medida que terceros elijan qué trabajadores, y bajo qué reglas pueden participar. En un escenario inverso, si se dijera que para participar en el diálogo social el sector empresarial no debe representarse a través de sus cámaras, sino por determinadas instituciones reconocidas por los sindicatos, o determinados Ministros, el sector de los trabajadores estaría incurriendo en una intromisión a la autonomía sectorial. Esta intromisión se percibe en el sindicalismo al pretender ser suplantados por otros actores laborales.

El movimiento sindical reconoce, sin embargo, que la representatividad es un reto incluso dentro de las organizaciones mismas: la dispersión, la desunión y las tensiones entre las organizaciones sindicales dificulta una representación unificada. Pero ello es un debate al interior del movimiento sindical de suma importancia.

Apuesta por el diálogo: la incorporación de los procesos internacionales

Sin embargo, a pesar de las dificultades el movimiento sindical ha participado en los diversos procesos de negociación, ya sea en las mesas de información o consulta, en la negociación colectiva, o bien en las instancias tripartitas institucionalizadas. Como ejemplo de lo anterior, se resaltan las declaraciones tripartitas regionales que se han firmado en los últimos tiempos, como el Acuerdo Tripartito de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional del año 2002, y la Declaración Tripartita de Tegucigalpa sobre el fomento del empleo y Trabajo Decente del año 2005.

Aparte de estas experiencias, también, bajo las luces de las políticas de libre mercado tan en boga en las últimas décadas, donde aparecen como protagonistas estelares de las inversiones y el comercio las Empresas Multinacionales se desprende una nueva experiencia: la importancia de los Acuerdos Marco Internacionales que son expresiones nuevas del diálogo social. En esa línea son destacables las experiencias de la Comisión Tripartita de Zonas Francas en Nicaragua, en forma similar a la que se impulsa recientemente en Honduras, y los acuerdos de la CTRN- UITA y COLSIBA-CHIQUITA para el sector bananero. En ellas se entrelaza la acción sindical nacional con la internacional, quienes entablan diálogo con los grandes conglomerados económicos a través de las Federaciones Sindicales Internacionales, y basándose en los convenios internacionales del trabajo de la OIT, llegan a acuerdos que incluyen a la libertad sindical y la negociación colectiva. Las autoridades nacionales pueden o no participar, dependiendo del caso.

Es un reto para todos los actores sociales el fomentar las declaraciones internacionales y hacer de la firma una realidad. Lo mismo en lo que respecta a los acuerdos marco internacionales: donde existen es importante fortalecerlos, y donde no, fomentar esta excelente oportunidad de proceso de diálogo moderno e incluyente. En ambas instancias el sindicalismo manifiesta su interés a participar.

El diálogo social más allá de lo nacional no socava los desafíos domésticos, sino que enriquece el vínculo, pues cobran mayor importancia en una relación laboral moderna, donde lo global y lo nacional van de la mano.

Conclusiones

En términos generales, y sin precisar modalidad, el diálogo social conduce a errores de bulto y a valoraciones parciales o incompletas; por ejemplo, institucionalizar un espacio tripartito con agendas vinculadas a la reactivación económica o al empleo es indiscutiblemente valioso, pero al mismo tiempo no puede inferirse que revierte el problema de la falta de diálogo social en la modalidad de la negociación colectiva en la base.

La constitución de una mesa sectorial de información y /o consulta de parte de una empresa multinacional de fruta, por ejemplo, es un indicador de diálogo, pero ésta modalidad no puede verse como una forma que resuelve el problema de la falta de libertad sindical y de negociación efectiva en las plantaciones o las fincas. Es necesario por tanto reconocer qué tipo de diálogo social está funcionando y esto sigue siendo un desafío.

La existencia de instancias tripartitas formales contribuye a consolidar la institucionalización de la vida democrática pero la legitimidad y permanencia de las mismas están sujetas a su efectivo uso, respetando los actores, y llegando a resultados.

No obstante lo frustrante por las distorsiones y lo irrelevante de

los resultados, los trabajadores organizados en sindicatos, a pesar de las críticas y reservas que expresan, cifran esperanzas en que el instrumento (diálogo social) puede mejorarse tal y como fue señalado.

El diálogo social es práctica política, algo inherente a la democracia, no algo al margen de ella. Fortalecer el diálogo es fortalecer la democracia, y a la inversa, entorpecer el diálogo es entorpecer la democracia. ¿Cómo alcanzar resultados convincentes para tres actores con fuerzas e intereses distintos? La respuesta presupone una aceptación de las reglas de juego del sistema democrático, del papel de los partidos políticos, de la validación de sus instituciones e instrumentos de legitimación y gobernabilidad.

Presupone comprender que la participación y la representación en instancias de diálogo social se sostienen por la fuerza de sus representados, que son los que en definitiva dan su cuota de poder por la defensa de sus intereses. Conviene tener claro la realidad circundante y una visión de futuro, o sea del tipo de sociedad a la que se aspira y del papel que los trabajadores organizados van a jugar en ella. La búsqueda de resultados no pueden sustentarse en la exclusión política de unos grupos contra otros y la autonomía del sindicalismo es irrenunciable no puede quedar en entredicho.

En ese gran espectro de posibilidades y de intenciones, entra en juego lo subjetivo y lo objetivo propio de la vida política y de los lógicos intereses grupales. Sin embargo, la situación creciente de pobreza, violencia y desprotección social y legal que se está dando en la mayoría de los países de la región, con lógicos matices, son hechos objetivos incuestionables y persisten con riesgo para todos. En esa desafiante realidad de grandes y objetivos problemas, es incuestionable que el camino del diálogo social es deseable.

La asistencia técnica que brinda la OIT en materia de diálogo social implica actividades de formación sobre aspectos teóricos y prácticos referidos a técnicas de negociación y estudios específicos a solicitud de los mandantes. Estas líneas de formación -información y apoyo técnico- van en dirección al fortalecimiento a los actores

sociales; sin embargo la tarea más importante que despliega y que es política rectora de la OIT, es el concepto de Trabajo Decente y la promoción de los Programas Nacionales de Trabajo Decente (PNTD) mediante los cuales se implementa la política. En la concepción del Trabajo Decente está incluido el diálogo social como componente y como forma mediante la cual se negocian los PNTD.

El diálogo social no puede circunscribirse únicamente a acciones de formación, sino que debe ser evaluado por resultados y velar por la eficacia del cumplimiento de los mismos. Desactivar una situación de riesgo o un conflicto inminente en un momento determinado es útil y valioso, pero verificar posteriormente los acuerdos firmados es importante. Lo contrario conduce a desvirtuar el instrumento, cultiva desconfianza, escepticismo y crea desazón por el sistema de convivencia democrática.

A pesar de que se ha discutido en el seno de las organizaciones la importancia del diálogo y se promueve participar en los espacios de diálogo social, no existe todavía una verdadera cultura de diálogo. Debe elaborarse una agenda de temas que permita aprovechar el diálogo social como herramienta fundamental en el trabajo. Uno de los temas que debe ser asumido más orgánicamente y puede ser potenciado, es el diálogo social en y por el Trabajo Decente.

Al finalizar la I Guerra Mundial, se crearon varias instituciones para promover la paz y la estabilidad de los países. Una de ellas se hizo con grandes ideas, auspiciosos augurios, grandes temas. Fue la Sociedad de las Naciones. Pero no incluyó a todos, y veinte años después, se percataron que la exclusión traía graves consecuencias, siendo ya demasiado tarde. Pero en ese mismo año, 1919, sin ningún tipo de aspaviento o retórica, y con un cometido concreto y mucha voluntad política, surgía la OIT, una organización que siempre reconoció los actores, la importancia de los temas laborales, y la finalidad de solventarlos con el diálogo. Por ello, la OIT sobrevive hoy día, y es una muestra de que el diálogo tiene mayor viabilidad, que las estructuras o instituciones que parcialmente lo utilizan.

Centroamérica y República Dominicana tienen el reto de cómo construir su futuro, si con diálogo o sin él, si con un diálogo de unos o de todos, un diálogo de muchas palabras y pocos acuerdos, o un diálogo que se sostenga por sí solo. El diálogo social inclusivo y efectivo es apoyado plenamente por el movimiento sindical.

GERARDO CASTILLO HERNÁNDEZ - Graduado en filosofía con estudios en ciencias políticas, trabajó como Especialista en asuntos laborales en los países de ALC y Ex funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (1988-2007). Actualmente se desempeña como consultor internacional en varios organismos: OIT /OSR, OEA, BAMA, CSU y como asesor de Perspectivas Consultores.

Memoria del Foro Tripartito Subregional “Presente y Futuro del Diálogo Social en Centroamérica y República Dominicana” 20-22 de febrero 2012, Costa Rica

Durante los días 20 a 22 de febrero de 2012, el Proyecto de Diálogo Social reunió en Costa Rica a representantes de gobiernos, organizaciones empresariales y de trabajadores de Centroamérica y República Dominicana, para reflexionar sobre el estado del diálogo y sus nuevas tendencias subregionales. Durante el evento se expusieron y discutieron los estudios presentados en esta publicación, y hacia el final de la reunión, se elaboraron conclusiones y propuestas por sector.

Como resultado de ese ejercicio final, y para informar futuros esfuerzos de apoyo y práctica del diálogo social, presentamos las siguientes conclusiones.

Según el **sector gubernamental**, los puntos fundamentales son:

- Hace falta definir las prioridades en la agenda tripartita.
- Al no tener esa agenda de prioridades definida, el diálogo tripartito queda muy expuesto a los tiempos de los sectores (visiones de largo plazo vs. necesidades de corto plazo).
- Hay que buscar la manera de dar seguimiento efectivo a los acuerdos y compromisos que se establecen.
- Es importante incluir en la agenda de diálogo a las mesas de diálogo descentralizadas por sector y región, que están llegando a resultados concretos en varios países.

- Se deberían revisar conceptos (por ejemplo, los conceptos de rentabilidad y productividad) que seguramente cada sector interpreta de una manera diferente; estas aclaraciones conceptuales podrían apoyar al proceso de diálogo.

Según el **sector empresarial**, los puntos fundamentales son:

- Establecer una instancia de seguimiento a la implementación de los acuerdos que tenga coordinación rotativa, para compartir responsabilidades, capacidades y voluntad de cumplir.
- Propiciar espacios para construir relaciones de confianza y respeto mutuo entre los líderes empresariales y sindicales.
- Establecer mecanismos ágiles (fast track) para abordar ciertos temas puntuales, y paralelamente una agenda nacional de visión conjunta para el mediano y largo plazo.
- Fortalecer instancias formales del diálogo y al mismo tiempo impulsar instancias no formales, que sean flexibles, voluntarias, bilaterales o multilaterales, donde participen entidades públicas “por invitación”.
- Los temas prioritarios para recibir apoyo técnico y discutir en la agenda tripartita incluyen: empleo, informalidad, acceso de jóvenes a empleo de calidad.

Según el **sector trabajador**, los puntos fundamentales son:

- Reconocimiento a los actores del diálogo para que puedan actuar en forma autónoma y libre.
- Se necesitan esfuerzos tripartitos para que se implementen los Programas de Trabajo Decente, y se aprueben los que aun no han sido aprobados.
- Debe establecerse en cada país una agenda y hoja de ruta para el diálogo, que dé como resultado la implementación de políticas de trabajo decente.
- Con roles activos para el gobierno y la OIT, fortalecer las instancias bipartitas y tripartitas a través del trabajo con los actores, la asistencia técnica y los recursos de apoyo, promoción y cumplimiento de acuerdos.
- Reactivar el Comité Técnico de Alto Nivel (CTAN) para retomar los acuerdos de Santo Domingo y Tegucigalpa.

- Incidir en el Subsistema de Integración Económica, incorporando el ámbito de trabajo, desde la perspectiva del trabajo decente.
- Promover la ratificación y/o cumplimiento del Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.
- Los temas prioritarios para recibir apoyo técnico y discutir en la agenda tripartita incluyen: empleo, informalidad, acceso de jóvenes a empleo de calidad.
- Los temas prioritarios para recibir apoyo técnico y discutir en la agenda tripartita incluyen: tercerización; seguridad ciudadana; diálogo nacional y supranacional; formación profesional; empleo, productividad y salarios; reforma procesal; seguridad social; libertad sindical; y negociación colectiva.

Los tres sectores manifestaron su conformidad con el enfoque utilizado por el Proyecto de Diálogo Social de la OIT de orientar el apoyo técnico y la capacitación hacia las necesidades de cada sector y de los órganos tripartitos en cada país, manteniendo la apertura a incorporar temas relevantes a lo largo de sus tres años de implementación. Esa metodología flexible y de consulta constante con los sectores para asegurar la relevancia de las actividades, generó confianza y un mejor ambiente para el logro de resultados en el fortalecimiento del diálogo social en la subregión.

**EQUIPO TÉCNICO DE TRABAJO DECENTE
DE LA OIT PARA AMÉRICA CENTRAL, HAITÍ,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

ISSN: 2227-0574