

MÓDULO 5

EL DIÁLOGO SOCIAL

5.1. Concepto. Formas, niveles y dimensiones



El diálogo social, según lo define la OIT, comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.

El diálogo social es condición indispensable para la promoción del trabajo decente: sin la participación efectiva de quienes representan a los trabajadores en las decisiones acerca de las condiciones económicas, laborales y sociales del mercado de trabajo, difícilmente se pueden abordar el resto de objetivos del trabajo decente. En este sentido, el diálogo social es una herramienta fundamental de la acción sindical que se constituye en la premisa para alcanzar los derechos laborales.

El principal objetivo del diálogo social es la promoción del consenso y de la implicación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo. Las estructuras y los procesos del diálogo social que resulten exitosos tienen la ventaja de solucionar importantes temas económicos y sociales, alentar el buen gobierno, mejorar la paz y la estabilidad social y laboral, así como de impulsar el progreso económico. El diálogo social es, ante todo, una actitud de “cooperación” entre los agentes económicos y sociales, que puede adquirir múltiples formas, niveles y dimensiones en función del contexto, las prácticas sociales y las necesidades.

Las formas de diálogo social varían de acuerdo a las necesidades. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. También se habla de espacios multipartitos cuando participan otros interlocutores sociales diferentes a las organizaciones sindicales y de empleadores; espacios estos donde en ningún caso puede diluirse el peso y la legitimidad de las organizaciones sindicales como interlocutores sociales de primer orden. Solo las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores y los gobiernos son mandantes tripartitos de la OIT.

Puede ser institucional o informal, según esté institucionalizado a través de normas jurídicas o respondan a iniciativas más o menos espontáneas y no reglamentadas, y con frecuencia resulta de una combinación de estas dos formas. Según la permanencia en el tiempo, puede tener carácter permanente, transitorio u ocasional.

El diálogo social se puede dar a diferentes niveles:

- El diálogo social “centralizado o de alto nivel” es el que se verifica a escala nacional (de todo el país) o aún superior (internacional). Los temas abordados se enmarcan en cuestiones generales de política económica y social –como políticas de empleo, igualdad de género, seguridad social, formación profesional, etc.– y cuestiones en materia de derechos del trabajo y relaciones laborales –fijación de salarios, legislación laboral, resolución de conflictos, seguridad y salud en el trabajo, etc–.
- El diálogo social de “nivel medio o relativamente centralizado” es el que se desenvuelve por rama o sector de actividad (por ejemplo, metalurgia, construcción, textil, petroquímica, comercio, sector financiero, etc.); se trata de la negociación colectiva sectorial.
- El diálogo descentralizado es el que se ubica en la empresa. Se trata de la negociación colectiva, que tiene como producto los convenios colectivos o pactos colectivos.

Las dimensiones del diálogo social vienen marcadas por la intensidad:



El intercambio de información es el proceso más básico de diálogo social. No implica ninguna

discusión real ni acción sobre las cuestiones planteadas, pero es un punto de partida fundamental para un diálogo social más duradero.

La consulta implica que se pide opinión a quienes participan respecto a lo informado, y puede ser obligatoria si así lo establece una norma o precepto, o facultativa si se deja a voluntad de quien tiene que tomar la decisión en realizarla o no. Esta dimensión implica que las partes involucradas se comprometan en un diálogo más a fondo sobre las cuestiones planteadas. Mientras que la consulta en sí misma no conlleva poder para tomar decisiones, estas pueden tener lugar como resultado de dicho proceso.

La negociación implica la búsqueda de acuerdos y compromisos, mediante el intercambio de opiniones y visiones, entre partes que tienen intereses comprometidos en el ámbito colectivo. Implica que las partes que negocian participen de la toma de decisiones. Los dos tipos predominantes de negociación son la negociación colectiva y la concertación social.

- Como ya se mencionó anteriormente, la negociación colectiva tiene lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o representantes de empleadores y los representantes de los trabajadores, con el fin de determinar los temas relacionados con los salarios y las condiciones de trabajo y conducir a acuerdos. También puede participar el gobierno, de forma directa o indirecta.
- La concertación social se define como la codeterminación de las políticas públicas por los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las confederaciones sindicales con el fin de buscar el consenso para abordar los grandes problemas de política económica y social. En ocasiones, una concertación social con resultados positivos conduce a pactos sociales.

Entre estos dos tipos de negociación podemos encontrar diferentes escenarios, según el grado de institucionalización, las partes implicadas, el ámbito sectorial y/o territorial. En el nivel centralizado o relativamente centralizado, los órganos bipartitos o tripartitos pueden entablar negociaciones y suscribir acuerdos. Muchas de estas instituciones recurren a la consulta y al intercambio de información, mientras que otras tienen atribuciones para alcanzar acuerdos que pueden ser vinculantes. Las entidades de diálogo social que carecen de dicho mandato suelen actuar como órganos consultivos de los ministerios, los legisladores y otras autoridades y órganos decisorios.

El diálogo social es un fin (como derecho) y un medio (como instrumento) para el reconocimiento y ampliación de los derechos. Es un fin en tanto es garante de la participación democrática de amplios sectores de la sociedad en la definición de políticas públicas y condiciones laborales, y como tal es un derecho. Como medio, incrementa la eficacia y el carácter duradero de lo que se persigue, contribuyendo a la paz social y la estabilidad económica y social.

5.2. Representatividad y legitimidad. El reto de la autorreforma sindical

Las condiciones que permiten el diálogo social son las siguientes:

- Entorno democrático.
- La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios.
- La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.
- El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Un apoyo institucional adecuado.
- Capacidad de cumplir lo pactado.

Para que exista el diálogo social, el Estado no puede adoptar un papel pasivo, aun cuando no participe directamente en el proceso. Tiene la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin

temor a represalias. Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídico e institucional necesarios para que estas puedan actuar con eficacia. La efectividad del diálogo social depende fundamentalmente de la legitimidad de los interlocutores sociales. Para ello se requiere que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sean autónomas, fuertes y representativas, y que el correspondiente sistema de relaciones de trabajo sea democrático.

La autonomía se alcanza en la medida en que en el país se respetan y aplican plenamente y de buena fe las normas internacionales sobre libertad sindical y derecho de negociación colectiva. La fuerza viene dada, en importante medida, por los niveles de unidad o de estrategias y acciones coordinadas en sistemas de pluralidad de organización social, así como por los niveles de democracia interna existentes en las organizaciones sindicales. La representatividad se mide no solo por el número de personas afiliadas sino también por el grado de transparencia y participación en los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas, y el nivel en que esas políticas y decisiones reflejan de forma fiel, efectiva y eficaz los intereses de sus miembros. Especial atención debe prestarse a la voz de las mujeres, de las minorías étnicas y religiosas, de los grupos indígenas, de quienes trabajan en la economía informal y de otros grupos que se encuentran tradicionalmente en la periferia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

En este sentido, en la actualidad uno de los debates sindicales que está adquiriendo intensidad en la región América es la necesidad de autorreformas sindicales: el fin es conseguir mayores niveles de representación y representatividad para que el sindicalismo latinoamericano sea un actor social y político con más legitimidad y capacidad de negociación, incidencia e influencia, en el ejercicio de representar los intereses de todos los trabajadores ante las dimensiones globalizadas de la economía y la organización del trabajo.

Dicha responsabilidad ha sido asumida por la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), que insertó la Autorrefoma Sindical como uno de los cuatro ejes de su Plan de Acción sindical aprobado en su Congreso fundacional en marzo de 2008 en Panamá.

Los problemas que la CSA consideró prioritarios para resolver son:

- Las bajas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva, por razones tanto internas al movimiento sindical –prototipo de una organización atomizada, un funcionamiento democrático deficiente, una gestión inapropiada– cuanto externas –legislaciones laborales limitativas de la sindicalización y de la negociación, tercerización y flexibilización en las relaciones de trabajo, prácticas antisindicales y discriminatorias–.
- Los códigos de trabajo que obstaculizan el desarrollo sindical, limitando de hecho el ejercicio de la libertad sindical reconocida por las Constituciones de la región.
- Como reflejo negativo de esta “legalidad” laboral, el predominio en la región de un modelo de organización sindical caduco y desfasado.

Para enfrentar estos desafíos y conseguir mayores niveles de representación y representatividad, la CSA considera perentorio en el orden interno adecuar las estructuras sindicales actuales, fortalecer el funcionamiento democrático, innovar permanentemente la gestión sindical, mejorar y ampliar las propuestas estratégicas en base a un adecuado soporte técnico y fortalecer la acción sindical, teniendo en cuenta las nuevas formas de trabajo y composición del mercado laboral. Además, producir una opinión general más proclive de respeto y cumplimiento de la plena libertad sindical y sobre la importancia de la negociación colectiva y otras formas de negociación como factores clave de desarrollo democrático y cohesión social.

El Grupo de Trabajo de Autorrefoma Sindical (GTAS), constituido por la CSA en abril de 2009, ha identificado cuatro prioridades estratégicas de la autorrefoma:

- Unidad y coordinación sindical: fortalecimiento de la unidad de acción y programática a nivel nacional y subregional, en base a denominadores reivindicativos comunes (como la PLA-Plataforma Laboral para las Américas) a nivel sindical, político, legislativo y comunicacional. La unidad se considera condición necesaria para poder afrontar con garantías los retos derivados de la globalización, la integración y los cambios de la organización del trabajo.
- Estructuras: considerando como agrupamientos básicos el sectorial (vertical, que vincula las organizaciones por empresa u organismo públicos en estructuras por rama/sector de actividad) y el territorial (horizontal, que en función de espacios geográficos coordina y articula solidariamente acciones horizontales comunes intersectoriales). También se destaca la importancia de estructuras funcionales para mejorar la gestión de la organización sindical, así como se incluye a las estructuras sindicales en las empresas formales u organismos públicos.
- Representación: incremento de la representación sindical mediante la organización/sindicalización, ampliando la cobertura a todos los colectivos de trabajadores sin excepciones ni exclusiones, tanto en relación de dependencia como autónomos, destacando aquellos que presentan situaciones de simulación (como buena parte de los tercerizados), a las organizaciones de base poblacional/territorial e incluso a quienes no son considerados trabajadores por los empleadores o las normas.
- Negociación colectiva: el objetivo es proyectarse hacia la utilización del criterio “erga omnes” en la cobertura, garantizando, en particular, la participación activa de mujeres y jóvenes trabajadores y trabajadoras.

La Plataforma Laboral de las Américas, en su primer apartado, “Por un nuevo consenso democrático con soberanía popular y perspectiva de género”, establece como una de las medidas necesarias para alcanzar un sistema interamericano de toma de decisiones eficaz y representativo de las necesidades reales de los pueblos:

Crear mecanismos y procedimientos de decisión y consulta tripartitos y multipartitos de carácter sociolaboral articulados con la OIT.

Se alude, de esta forma, a la necesidad del diálogo social como punto de partida para llevar adelante las propuestas que incluye la plataforma.

Para que se produzcan los resultados/efectos esperados con los procesos de autorreforma, la CSA considera necesario contar con un núcleo mínimo de requisitos:

- La existencia de una decisión política adoptada mayoritariamente en los órganos máximos de cada organización sindical (Congresos), aprobando las reformas después de un proceso previo de análisis y debate amplio.
- El compromiso, trabajo y voluntad de los máximos responsables liderando los cambios.
- La participación y compromiso de dirigentes sectoriales, de empresa y colectivos protagonistas en la gestación y materialización de los cambios en base al mayor convencimiento posible.
- Una predisposición consciente y manifiesta para asumir y efectuar cambios de comportamientos, métodos de trabajo y estilos de liderazgo, como piedra angular de la autorreforma por parte de los dirigentes clave de cada organización.
- Un proceso con objetivos claros y posibles y una metodología adecuada de planificación y evaluación del proceso.

A las organizaciones involucradas en el proceso de autorreforma, la CSA recomienda constituir un núcleo central de trabajo a semejanza del GTAS, empezar por un análisis previo de las potencialidades y limitaciones con las que se cuenta, y fijarse criterios para garantizar la equidad de género y la participación de jóvenes sindicalistas.