

Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas

**Educación Obrera 2000/3
Número 120**

Indice

Editorial	V
<i>Diálogo social: un panorama internacional</i> , por Muneto Ozaki y Marleen Rueda	1
La perspectiva sindical	
CIOSL	
<i>Sindicatos y diálogo social: la dimensión mundial</i> , por Jim Baker	11
UITA	
<i>Acuerdos de la UITA</i> , por Ron Oswald	20
CMT	
<i>Dialogar, pero sin entregar el alma</i> , por André Linard	23
CES	
<i>Una nueva dimensión de la negociación colectiva</i> , por Jean Lapeyre	28
Región del Caribe	
<i>Panorama del diálogo social en cinco países del Caribe</i> , por Evelyn Greaves	37
América del Norte	
<i>El diálogo social en los Estados Unidos</i> , por Katie Quan	49
América Latina	
<i>Diálogo social: teoría y práctica</i> , por Oscar Ermida	57
<i>El diálogo social en los países andinos: un camino accidentado</i> , por Juan M. Sepúlveda y María Luz Vega	66
Europa central	
<i>El diálogo social en Hungría: ¿qué vendrá después de un decenio de tripartismo centralizado?</i> , por Mária Ladó	75
Africa	
<i>Diálogo social: la experiencia sudafricana</i> , por Karl Gostner y Omano Edigheji	89
Región Asia-Pacífico	
<i>El diálogo entre los sindicatos y la sociedad civil en Nepal</i> , por Shiva Sharma	101
<i>Experiencia y perspectivas del diálogo social en la República de Corea</i> , por Young-Ki Choi	105
Apéndice I	
<i>Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, 1976 (núm. 144)</i>	115
Apéndice II	
<i>Recomendación sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, 1976 (núm. 152)</i>	118

Apéndice III

Recomendación sobre la consulta tripartita y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, 1960 (núm. 113)

120

Apéndice IV

Resolución relativa a la consulta tripartita a nivel nacional sobre la política económica y social

122

Editorial

¿A qué se debe este creciente y relativamente reciente entusiasmo por la fórmula «diálogo social»? Es la pregunta que formulan los autores Ozaki y Rueda pero que también abordan todos los demás desde sus respectivos puntos de vista de dirigentes sindicales de confederaciones que actúan en los ámbitos nacional, regional y mundial y de especialistas interesados en la problemática de las relaciones de trabajo.

En parte, a la novedad de su mensaje que hace alusión más bien a lo que todos los interlocutores tienen que ganar con el diálogo social, lo que no excluye el tener que transigir cuando se negocia para alcanzar los objetivos que se persiguen.

¿Cuáles son las condiciones previas indispensables para que el diálogo social sea fructífero? La existencia de unos interlocutores sociales fuertes, libres, que actúen con independencia y que sean reconocidos como tales, se responde repetidamente. Estos interlocutores, que dialogan y participan en la toma de decisiones, permiten limitar el poder del Estado y gestar una tradición de paz en la resolución de los conflictos de intereses que, sin desaparecer, se debe procurar conciliar para reducir así el sentimiento de impotencia de los ciudadanos. Este argumento cobra especial importancia desde la perspectiva de la transición a una democracia verdaderamente participativa como lo destacan todos los autores. Lo anterior no lleva a afirmar ingenuamente que el diálogo social sea la panacea. Los desacuerdos no se eliminan; lo que se consigue con el diálogo social es proporcionarles un cauce legal para expresarlos y buscarles solución.

La forma de diálogo social más promisorio – dicen Baker, Oswald, Linard y Lapeyre – es la que se desarrolla entre las empresas multinacionales y los secretariados profesionales internacionales (SPI), que ha permitido concluir con éxito acuerdos marco sobre el funcionamiento de las relaciones entre las direcciones de las empresas y los representantes de los trabajadores. En el sector de la química, por ejemplo, se ha concluido el primer acuerdo sectorial de ámbito mundial de todos los tiempos. Es un paso adelante que dota a la mundialización de un elemento dinámico y que ofrece la oportunidad de bregar por el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en el plano mundial. La etapa que queda por alcanzar sería la de que la iniciativa por concluir acuerdos de este tipo la tomen los propios interlocutores sociales principales y no a instancias de otro órgano.

Entre las condiciones previas mencionadas, los autores también se refieren una y otra vez a la necesidad de que estos interlocutores cuenten con la información y la formación necesarias para establecer sus estrategias, que las consultas y negociaciones entre los interlocutores sean regulares y tengan lugar por medio de estructuras y mecanismos apropiados que permitan evitar la arbitrariedad de la consulta caso por caso. Todos mencionan también la existencia de una cultura de la participación y una aceptación del reparto del poder.

Al pasar revista a las situaciones regionales (países andinos, países del Mercosur, países del Caribe) y nacionales (Estados Unidos, Hungría,

Sudáfrica, Nepal y la República de Corea), se comprueba que el camino para llegar a la etapa anteriormente descrita es largo y está sembrado de escollos pero que es una meta alcanzable; algunos países están apenas entreviendo la vía. En períodos de crisis tan graves como la de la República de Corea (1998), el diálogo social, antes tambaleante, ofreció la posibilidad de llegar a un compromiso histórico de la aceptación, por parte de los trabajadores, de la flexibilidad del mercado de trabajo a cambio de un mejoramiento en la aplicación y acatamiento de los derechos fundamentales en el trabajo y algunas medidas de protección social.

La confianza, la voluntad de consultar y negociar, y el compromiso de todos los interlocutores con el diálogo social en lugar de la confrontación son elementos que todos los autores del presente número destacan también repetidamente, junto con la necesidad de ampliarlo a otros actores sociales de la sociedad civil representativos de grupos importantes de intereses.

Todos los autores prestaron atención a la cuestión de la definición de diálogo social, materia respecto de la cual estos artículos presentan una valiosa y útil recopilación. La difícil tarea que tenían ante sí los actores sociales que participaron en la transposición de las directivas europeas sobre el Derecho del trabajo al Código húngaro del trabajo con vistas a la adhesión de ese país a la Unión Europea ilustra bien la importancia que reviste contar con conceptos claros, labor indispensable para la determinación de los mandatos de las diversas instancias institucionales encargadas de la tarea.

Ninguno de los autores deja de reconocer la importante labor de la Organización Internacional del Trabajo a este respecto que recientemente ha permitido dar un nuevo impulso al diálogo social, particularmente a través del Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, 1976 (núm. 144); la Recomendación sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, 1976 (núm. 152); la Recomendación sobre la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, 1960 (núm. 113), y la Resolución relativa a la consulta tripartita a nivel nacional sobre la política económica y social, adoptada en junio de 1996 por la Conferencia.

Por último, diremos que todos los autores plantearon toda esta problemática inserta en el gran marco de la mundialización en curso y, siguiendo a Lapeyre, cuya fórmula nos parece muy acertada, repetiremos que uno de los objetivos del diálogo social podría ser el de que a la mundialización de la economía correspondiera también una mundialización de la justicia social.

Manuel Simón Velasco
Director

Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Agradecemos la importante contribución de Muneto Ozaki y sus colaboradores del Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social en la preparación del presente número

Diálogo social: un panorama internacional

Muneto Ozaki*

Marleen Rueda**

Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social
OIT

Aunque el concepto de diálogo social sea todavía relativamente nuevo, ha adquirido una importancia señalada en los debates públicos celebrados en todo el mundo. Varias instituciones internacionales han desempeñado un papel importante en la difusión de dicho concepto. Muy especialmente en lo que es ahora la Unión Europea la cuestión del diálogo social en el ámbito de la comunidad se convirtió en un componente habitual de las decisiones de política a mediados del decenio de 1980 y se fortaleció en el de 1990, entre otras cosas, por medio de enmiendas al Tratado de Maastricht y al Tratado de Amsterdam con arreglo a las cuales las autoridades de la Unión Europea han de consultar con los interlocutores sociales principales antes de elaborar una legislación o de formular propuestas específicas en esta esfera. Las empresas que desempeñan su actividad en una «escala comunitaria» también se han visto fuertemente incitadas a desarrollar el diálogo social desde la adopción en 1994 de la Directiva europea sobre los comités de empresa (véase más adelante).

Otras instituciones regionales han organizado recientemente foros de diálogo social a escala regional y han concretado también la voluntad de sus miembros de promoverlo en sus respectivos países. Por ejemplo, a fines de 1998, el MERCOSUR declaró que la promoción del diálogo social en los planos nacional y regional era uno de los objetivos principales de su política.

La OIT también ha contribuido recientemente a la difusión del concepto de diálogo social al poner de relieve en su programa de actividades para 2000-2001 que el fortalecimiento del diálogo social en los Estados Miembros era uno de los cuatro objetivos que se había propuesto. Los buenos resultados económicos y sociales recientes de algunos países de Europa occidental, por ejemplo Austria e Irlanda, que han puesto en práctica una participación social eficaz, también han contribuido en gran medida

a concienciar al público en general de la oportunidad de asociar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la toma de decisiones de carácter económico y social, y esta asociación se considera en general como una de las formas principales de diálogo social.

Concepto

A pesar de su amplia difusión, no se ha establecido todavía una definición precisa de este concepto que sea aceptada por todos. Unos consideran que el diálogo social abarca todas las formas de diálogo bipartito o tripartito, como negociaciones y consultas que se celebran en todos los ámbitos de la sociedad – del país, del sector o de la empresa – y en las que participan los gobiernos, los empleadores (o sus organizaciones) y las organizaciones de trabajadores. Otros consideran que el diálogo social se refiere en lo principal a un proceso que se lleva a cabo en una esfera relativamente alta, como la regional o la sectorial, excluyéndose del mismo el que tiene lugar en la empresa o en el lugar de trabajo. Unos limitan este concepto a una relación de colaboración entre las partes interesadas, mientras que otros también incluyen en el mismo relaciones conflictivas. En los países en que el procedimiento de negociación colectiva de acuerdos se establece explícitamente por la legislación, el diálogo social puede referirse a formas flexibles de negociación celebradas fuera de los mecanismos previstos para la concertación de convenios colectivos formales.

La noción de diálogo social se utiliza a veces para referirse a un diálogo en el que participan más partes que los interlocutores sociales tradicionales. Las ONG y otros representantes de la llamada «sociedad civil» se invitan a menudo a participar en negociaciones y consultas junto con los interlocutores sociales tradicionales. La Unión Europea ha creado la expresión «diálogo civil» para referirse a este tipo de diálogo. En el artículo preparado por Katie Quan se muestra

cómo el diálogo social se comprende a menudo en los Estados Unidos en el sentido de alianzas entre los sindicatos de trabajadores y las ONG, en las que intervienen también los empleadores o las autoridades locales, en aras de mejorar las condiciones de vida de la comunidad local.

El presente artículo no se propone resolver este problema de definición de una manera definitiva, sino que se centra en el diálogo social a escala nacional y supranacional, así como en el ámbito de las empresas multinacionales, sin pretender que éstos sean los únicos cauces en los que puede concertarse un diálogo social.

Un diálogo social, ¿para qué?

A pesar de la ambigüedad que contiene este concepto, un número cada vez mayor de empleadores, de sindicatos y de gobiernos se han adherido al diálogo social por considerar que se trata de una forma útil de interacción entre ellos. Lo han considerado así porque dicho concepto integra ciertos valores inherentes a los ideales de la democracia y satisface ciertos anhelos de equidad y eficacia de las partes en las relaciones de trabajo.

Pero sea cual fuere la definición de diálogo social, ésta ha de comprender un procedimiento tripartito que dé una voz a los empleadores y los trabajadores en la formulación de políticas nacionales y locales sobre cuestiones de trabajo y otras de carácter social (y también, posiblemente, económico). El concepto de diálogo social también abarca normalmente un diálogo bipartito entre organizaciones de empleadores y de trabajadores; en este caso se trata de un proceso con arreglo al cual los trabajadores pueden participar en la toma de decisiones de gestión empresarial. En ambos casos, el diálogo social constituye de por sí un componente de la sociedad democrática, como el derecho de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores, y una práctica que ha de conservarse por su valor intrínseco.

Por otra parte, se demuestra que el diálogo social central, al facilitar el logro de un consenso entre las fuerzas productivas de un país sobre las decisiones políticas de carácter social y económico, puede contribuir a elevar el rendimiento económico. Los ejemplos de Irlanda, Países Bajos, Austria y Dinamarca lo demuestran claramente.

Sin embargo, se plantea una importante cuestión en cuanto a la popularidad del diálogo social: ¿por qué los empleadores, los trabajadores y los funcionarios del Estado parecen expresar una preferencia cada vez más marcada

por el concepto de diálogo social que por el de negociación colectiva que define en su sentido más amplio una práctica muy parecida?

Desde el punto de vista de los empleadores, el diálogo social parece ser preferible porque, a diferencia de la negociación colectiva tradicional, tiende a forjar un espíritu de colaboración y armonía y contiene una noción de beneficio mutuo para todos en lugar de una noción de equilibrio entre fuerzas opuestas. Por otra parte, refleja una noción de proceso pacífico que consiste en tratar de lograr un consenso. Diálogo no es lo mismo que negociación. Desde el punto de vista de los trabajadores, el diálogo social parece abarcar una participación ascendente en la toma de decisiones en el ámbito de la empresa o del Estado. En casi todas partes la negociación colectiva tradicional sólo se refiere a las consecuencias de decisiones, sin posibilidad de influir en el proceso mismo de su adopción. Al participar en dicho proceso desde un principio, los trabajadores y los sindicatos esperan tener acceso a una gama más amplia de posibilidades de acuerdo con la negociación colectiva tradicional, así como poder influir más en las decisiones adoptadas y, por ende, ser más eficaces en la protección de sus intereses profesionales.

Una ventaja del diálogo social respecto de conceptos tradicionales como los de «negociación colectiva» o «consultas tripartitas» estriba en su carácter abierto. Como se ha dicho antes, las partes en el diálogo social no siempre han de limitarse a los interlocutores sociales tradicionales, por lo menos en lo que se refiere a ciertas cuestiones que afectan a grupos más amplios de intereses en la sociedad de que se trate.

El diálogo social nacional

La consulta o «concertación» tripartita nacional, así como la negociación bipartita a escala central sobre acuerdos «marco», han sido una de las características sobresalientes de los sistemas tradicionales de relaciones de trabajo de varios países en el periodo inmediatamente anterior a la difusión del concepto de diálogo social.

El tripartismo y el bipartismo en Europa occidental

En los Estados miembros de la *Unión Europea*, el diálogo social es en la actualidad una práctica general y bien establecida. El diálogo social nacional en Europa occidental y en otras partes reviste diversas formas. En varios países

se han constituido, por la legislación, organismos consultivos en los que representantes de los empleadores y de los trabajadores, así como otros grupos de intereses y expertos, consideran y adoptan recomendaciones dirigidas al Gobierno sobre la política económica y social, como en el caso de los consejos económicos y sociales de Francia, España, Bélgica y Países Bajos, entre otros. También hay casos en que los interlocutores sociales se encargan de concertar convenios centrales sobre cuestiones de política económica y social sin la participación del Estado.

Varios países de Europa occidental, como *Austria* e *Irlanda*, han desarrollado enfoques tripartitos para la negociación de acuerdos centrales, al nivel más alto de consulta, sobre cuestiones macrosociales y macroeconómicas. En *Alemania*, en que la autonomía de las partes en la negociación ha sido el principio rector en el que se basa el sistema de relaciones de trabajo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se han realizado experimentos con el Gobierno actual en el campo del diálogo social tripartito nacional. En los *Países Bajos*, en cambio, el centro de gravedad del diálogo en el más alto nivel se ha desplazado de la consulta tripartita hacia negociaciones bipartitas. En *España*, los acuerdos centrales pueden ser tripartitos o bipartitos según los objetivos que persigan las partes interesadas, las oportunidades de llegar a un compromiso y la actitud del Gobierno respecto de la autonomía de los interlocutores sociales en un momento determinado. Tres acuerdos centrales importantes concertados en 1997 sobre relaciones de trabajo y contratos de empleo fueron bipartitos y se negociaron por las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores, integrándose luego en la legislación.

Consideremos ahora brevemente la evolución reciente del diálogo social en *Irlanda* y los *Países Bajos* para poner de relieve el contraste existente entre formas básicamente tripartitas y bipartitas de este diálogo, consideradas ambas en general como instrumentos importantes en los logros económicos y sociales recientes conseguidos en esos países.

En *Irlanda*, la estructura de la negociación colectiva osciló en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial entre centralización y descentralización, con resultados económicos y sociales pocos satisfactorios. En cambio, el acuerdo tripartito negociado a escala central en 1987, que se conoce como «Programa de recuperación nacional», anunció la adopción de un modelo de diálogo social tripartito central que ha constituido, a partir de ese momento, una

dimensión integral de las decisiones de política sobre cuestiones económicas y sociales. Desde entonces se han concertado cinco acuerdos de esta naturaleza de tres años de duración. El más reciente de ellos, el «Programa de prosperidad y equidad» empezó a ser operativo en 2001. Las cuestiones consideradas en los acuerdos se han ampliado considerablemente y sus objetivos se han modificado con el transcurso de los años. En el tercer acuerdo, el «Programa de competitividad y trabajo» (1994-1997), se reconocía ya que los elementos fundamentales de la competitividad dejaban de limitarse a los costos directos de producción. El cuarto acuerdo, «Asociación 2000» (1997-2000), desplazó la importancia primordial atribuida a la competitividad económica hacia la integración social y el empleo. El acuerdo actual abarca una gama incluso más amplia de cuestiones sociales y de desarrollo, entre ellas, los niveles de vida, el entorno del lugar de trabajo, un desarrollo regional equilibrado, el desarrollo rural, las prácticas de las administraciones locales, la igualdad y la formación permanente por citar sólo algunos ejemplos.

En los *Países Bajos*, las relaciones de trabajo se caracterizaron por una intervención activa del Estado, en especial en la fijación de los salarios y por la constitución, en virtud de la legislación, de un organismo consultivo tripartito. Sin embargo, el acuerdo bipartito central de 1982, denominado «Acuerdo Wassenaar», firmado en una situación de dificultades económicas, marcó un cambio hacia el fortalecimiento de la autonomía de los interlocutores sociales. En el decenio de 1990 se firmaron varios acuerdos bipartitos a escala central que abarcaban una amplia gama de cuestiones, como la política general en el campo social y económico, diversas cuestiones relativas al mercado de trabajo incluidas las políticas de salarios, las condiciones de empleo, las categorías de contratos de empleo, las diferencias de trato entre hombres y mujeres, la protección de la salud y las minorías étnicas. Entre los acuerdos centrales firmados en este período y que han de considerarse como puntos de referencia conviene citar un acuerdo de 1993 denominado «Nuevas tendencias: programa de negociación colectiva en 1994», un acuerdo firmado en 1995 titulado «Declaración relativa a la consulta y a las condiciones de empleo, 1996» y el «Programa 2000 - Programa para la negociación colectiva en los años venideros», de 1997. Algunos decisores ponen a veces en tela de juicio la oportunidad de fundamentar la política macro-social y macroeconómica en negociaciones

bipartitas centrales porque tienden a considerar que el diálogo social es demasiado lento para acompañarse con la situación económica cambiante de hoy. Sin embargo, parece reconocerse en general que las negociaciones bipartitas centrales son un mecanismo esencial para elaborar macropolíticas de mercado de trabajo.

Entre los países de *Europa occidental* también varía considerablemente el grado en que éstos se basan en instituciones oficiales de diálogo social. No resulta totalmente claro si un diálogo social institucional conduce a mejores resultados que un diálogo social *ad hoc*, aunque el papel de apoyo desempeñado por las instituciones en un diálogo social eficaz pueda ser de importancia vital, como parece ser el caso de instituciones de colaboración social en Irlanda, como el Consejo Económico y Social Nacional (NESC), creado en 1973, y el Foro Económico y Social Nacional (NESF); sus informes y recomendaciones constituyen la base en que se fundamenta la negociación de acuerdos centrales. La Comisión Paritaria de Precios y Salarios (Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen) de *Austria*, creada a principios de 1950 con arreglo a un acuerdo oficioso entre el Gobierno y los interlocutores sociales, así como la Fundación del Trabajo de los Países Bajos, establecida en 1945 por las organizaciones centrales de empleadores y de sindicatos, son foros eficaces para la negociación y la consulta.

En *Italia* en cambio, los interlocutores sociales han demostrado, sobre todo por razones históricas, preferir negociaciones tripartitas *ad hoc* de ámbito nacional en lugar de negociaciones dentro del marco de instituciones oficiales. Negociaciones largas y difíciles concertadas a principios del decenio de 1990 en torno a costos de la mano de obra, estructura de los salarios y reforma del sistema de negociación colectiva condujeron en 1993 a la conclusión de un «Protocolo (tripartito) sobre política de ingresos y empleo, estructura de la negociación, políticas de mercado de trabajo y sistema de ayuda a la producción». El Protocolo surtió efectos poderosos en el desarrollo ulterior del sistema de relaciones de trabajo en Italia que, desde entonces, se ha modificado considerablemente dejando de ser muy conflictivo para convertirse en un sistema en el que el diálogo social desempeña un papel sumamente importante. Este Protocolo se completó con la firma de un Pacto bipartito del empleo, en 1996, y de un Pacto social de crecimiento económico y del empleo, en 1998. Un aspecto del diálogo social en Italia son los vínculos estrechos que se han establecido entre el proceso de diálogo tripar-

tito o de negociación a escala nacional y la definición de medidas legislativas y administrativas para resolver problemas económicos y sociales fundamentales, como el empleo y la competitividad¹.

El diálogo social nacional fuera de Europa occidental

Fuera de Europa occidental, un número importante de países han adoptado medidas experimentales de diálogo social nacional. En muchos casos, sin embargo, su eficacia se pone en tela de juicio y los esfuerzos encaminados a promover el diálogo con arreglo a estas medidas tienden a ser esporádicos y poco duraderos por falta de una auténtica adhesión de las partes interesadas.

En *Asia* se han llevado a cabo recientemente actividades experimentales de diálogo social en *Indonesia* y la *República de Corea*. En el primero de estos países las reformas de la legislación del trabajo en la transición hacia la democracia se adoptaron con la estrecha participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, junto con la asistencia de la OIT. En la *República de Corea*, se consiguieron avances en el diálogo social a fines del decenio de 1990, en especial en torno a la cuestión de las reformas de la legislación del trabajo, que culminaron en este país con la conclusión del primer (y único hasta la fecha) pacto social tripartito en febrero de 1998, en medio de la crisis financiera asiática. El pacto contenía disposiciones que iban mucho más allá de las cuestiones laborales. Sin embargo, según señala Choi en su artículo, el elemento central de la consulta política entre el Gobierno y los sindicatos fue la aceptación por estos últimos de la flexibilidad del mercado de trabajo (en especial, despidos por exigencias de gestión empresarial) a cambio de mejores derechos laborales fundamentales y de ciertas medidas de protección social. Sin embargo, ulteriormente, al término de la crisis financiera, la adhesión de las partes interesadas (en especial, el Gobierno) al diálogo social parece haberse debilitado de la misma manera que ha disminuido la eficacia de este diálogo a pesar de las labores de la Comisión tripartita que se estableció en 1998 con arreglo a un decreto de la Presidencia y que empezó a funcionar sobre una base legal en 1999.

En *Asia meridional*, aunque existan mecanismos consultivos nacionales tripartitos en todos los países principales, a saber, Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, éstos parecen ser ineficaces. Existen pruebas de que reco-

mendaciones incluso unánimes no se tienen a menudo en cuenta en el Gobierno. Se reconoce que falta una cultura de la consulta y de la cooperación entre organizaciones de trabajadores y de empleadores de ámbito nacional². De hecho, no hay constancia en los últimos decenios de ningún marco tripartito eficaz para los acuerdos sobre política económica y social concertados a escala nacional en Asia meridional; una serie de declaraciones tripartitas pactadas en el decenio de 1950 en la India sobre diversos aspectos de las relaciones de trabajo no parecen haber tenido efectos³.

En *América Latina* tampoco existe una tradición de diálogo social efectivo. En un número cada vez mayor de países, sin embargo, se han creado en los últimos años mecanismos nacionales de diálogo social y se han registrado intentos esporádicos para establecerlo. Ermida se refiere a dos acuerdos firmados en el decenio de 1990 en *Argentina*: el acuerdo marco de 1994 y el Acta de Coincidencias firmada por el Gobierno y la CGT en 1997, así como algunos experimentos en otros países del Cono Sur. *Chile* ha recurrido de manera experimental a mesas redondas para concertar un diálogo social sobre diversas cuestiones, incluida la reforma de la legislación sobre el trabajo y las relaciones laborales. En *Colombia* se concertó en diciembre de 2000 un acuerdo tripartito sobre los salarios mínimos y el ajuste de los subsidios por gastos de transporte en la Comisión permanente de concertación sobre políticas de la mano de obra y de salarios. En *Panamá* se ha recurrido con carácter experimental a un sistema nacional bipartito de diálogo social en la Fundación del Trabajo con miras a promover el empleo. Sin embargo, según advierte el autor, las deficiencias en la democracia política y la debilidad de los interlocutores sociales en relación con la aplicación continuada de los ajustes estructurales impuestos por la doctrina económica predominante, entre otros factores, impiden el desarrollo de un auténtico diálogo social.

En *Africa*, después de la abolición del *apartheid* en *Sudáfrica*, se experimentó un aumento notable del diálogo social nacional. El marco institucional principal de este diálogo es el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC), creado por una ley especial promulgada en 1994. Como muestra el artículo de Gostner y Edigheji, en el período de transición hacia la democracia, las negociaciones con el NEDLAC han conseguido establecer eficazmente un nuevo régimen de mercado de trabajo post *apartheid* que ha conducido en particular a la promulgación de la ley sobre relaciones de

trabajo, la ley sobre condiciones básicas de empleo, la ley sobre desarrollo de calificaciones y la ley sobre equidad en el empleo. Sin embargo, el NEDLAC se enfrenta con dificultades para proponer una nueva imagen de su función después de haberse terminado la primera serie de actividades legislativas. Estas dificultades han conducido a algunos participantes y observadores a poner en tela de juicio la viabilidad del NEDLAC en el marco actual de una economía mundializada. El diálogo social en *Sudáfrica* parece encontrarse en una fase de búsqueda de un nuevo programa.

En *Hungría* el diálogo social tripartito nacional conoció un desarrollo importante en el decenio de 1990. La institución principal establecida con este fin fue el Consejo tripartito de conciliación de intereses (CCI), que se creó en 1988 y en el que el Gobierno y los interlocutores sociales han negociado y concluido – dentro del marco de negociaciones prelegislativas sobre el proyecto de ley relativo al presupuesto anual y el régimen tributario – una serie de acuerdos globales en materia de política de ingresos. Estos acuerdos abarcan una amplia gama de cuestiones, como el aumento de los salarios en el sector de las empresas y los servicios públicos, los salarios mínimos, los impuestos y las desgravaciones fiscales personales, las prestaciones familiares y otras prestaciones sociales, los aumentos de precios subvencionados (por ejemplo, la energía), las prestaciones de desempleo y las contribuciones a las cajas de seguro social, entre otras cosas⁴. Según se desprende de la información recibida, salvo en contadas ocasiones los sucesivos gobiernos elegidos hasta 1997 han cumplido con las obligaciones que establecen los acuerdos y los han aplicado por vía legislativa⁵. Por otra parte, el tripartismo en *Hungría* se enfrenta cada vez más con dificultades para representar los intereses de todas las partes afectadas por la política social, económica y de trabajo, mientras que la privatización y el fortalecimiento de las instituciones políticas y económicas ha conducido a la intervención de nuevos actores importantes, como las empresas multinacionales, los bancos, las compañías de seguros y las cámaras de relaciones económicas⁶. En 1998, el Gobierno adoptó modificaciones fundamentales en la práctica del diálogo social. El objetivo declarado de su política fue rechazar toda acción de orden corporativo, como lo señala *Mária Ladó* en su artículo. Como consecuencia de ello, el CCI se disolvió y se sustituyó por una serie de foros nuevos como el Consejo económico, el Consejo de integración europea, el

Consejo Nacional del Trabajo y el Consejo de asuntos relativos a la OIT. Se indica en este artículo que los principios en los que se basa el mecanismo actual de diálogo social son los siguientes: i) consulta sobre cuestiones económicas, y ii) consulta y negociación sobre cuestiones laborales. En lo que se refiere a la estructura de estos foros, si bien el Consejo Nacional del Trabajo conserva una estructura tripartita, el Consejo económico ha ampliado la composición de sus participantes para que estén representados diversos intereses empresariales y financieros, como el Banco Nacional, las cámaras de relaciones económicas, representantes del sector financiero y de las inversiones, y cámaras de comercio extranjeras que representan a los principales inversores.

Esta breve reseña de la práctica de diálogo social en diversas regiones del mundo muestra que fuera de Europa occidental y de otros pocos países el diálogo social no se ha convertido todavía en un método bien establecido para la elaboración de la política social y económica. Muchos países han intentado esporádicamente recurrir a este diálogo pero esta práctica continúa siendo frágil y pierde fuerza en el momento en que desaparece su necesidad inmediata o cuando una de las partes ha alcanzado un objetivo determinado en un momento dado.

El diálogo social en las empresas multinacionales

Con la mundialización, las empresas multinacionales (EMN) se han convertido en actores principales para los mercados de productos y de trabajo globales. Con la ampliación de la libertad económica en el ámbito internacional, la capacidad de las EMN para desplazarse libremente en todo el mundo en aras de conseguir mejores beneficios de sus inversiones y costos de mano de obra más bajos es ahora enorme. En la mayor parte de los casos la mano de obra es un factor fundamentalmente inmóvil del proceso de producción. La disparidad entre la movilidad de las EMN y la de los trabajadores puede socavar las bases sociales de las instituciones existentes de relaciones de trabajo, que son esencialmente de alcance nacional.

Conviene señalar en particular que, a medida que muchas EMN continúan perfeccionando estrategias globales en materia de gestión, las decisiones principales a este respecto, salvo en contadas ocasiones, por ejemplo las relativas a inversión y desinversión que pueden tener consecuencias enormes para los trabajadores a través de las fronteras, tienden a

adoptarse en la sede de estas empresas. En cambio, los sindicatos se encuentran muy distanciados por las EMN en cuanto a la creación de mecanismos intersindicales de coordinación transnacional.

Para conseguir relaciones equilibradas y equitativas entre las EMN y los sindicatos, los segundos tratan desde el decenio de 1970 de establecer mecanismos transnacionales de información y consulta en la esfera de las EMN y de instaurar, en el ámbito internacional, el diálogo social que tiene lugar en el plano nacional. Pero, exceptuando la Unión Europea, como no existe un marco reglamentario internacional, las EMN son las que deciden en última instancia sobre la oportunidad de establecer un foro transnacional con los sindicatos, y sólo unos pocos foros de esta naturaleza se han constituido fuera de los límites de la Unión Europea.

Es en la Unión Europea donde se ha desarrollado la forma más perfeccionada de diálogo transnacional entre los trabajadores y las empresas. El Comité de Empresa Europeo se creó en virtud de una directiva⁷ aprobada en 1994 que se refiere específicamente a las actividades de las EMN en Europa. Con arreglo a dicha directiva, se pide que las empresas informen a los representantes de los trabajadores y celebren consultas con ellos, una vez al año y en el ámbito europeo, sobre cuestiones empresariales estratégicas como: la situación económica y financiera; la evolución probable de la actividad comercial, de la producción y de las ventas; la situación y tendencias probables en materia de empleo; las inversiones; los cambios importantes en materia de organización; la utilización de nuevos métodos de trabajo o procesos de producción; los traslados de producción; las fusiones, reducciones o cierres de empresas, establecimientos o partes importantes de los mismos; y los despidos colectivos por reducción de plantilla. Aunque sean de carácter básicamente informativo, algunos de estos foros han desarrollado algunas formas de negociación, como en el caso de Danone y Accor.

Fuera de Europa, el diálogo transnacional en las EMN reviste principalmente la forma de una colaboración sindical, aunque se hayan establecido también ciertas formas de diálogo entre los trabajadores y las empresas. Este diálogo puede ir de un simple intercambio de información a una auténtica negociación concertada de manera formal o informal. El alcance del diálogo puede abarcar dos o más países, o incluso ser mundial. Pero a pesar de la diversidad de opciones, la realidad muestra que sólo existen en el mundo unos pocos foros transna-

cionales de diálogo entre los trabajadores y las empresas. Ejemplos bien conocidos de ellos son Volkswagen, Natwest, SKF, Nestlé, Statoil e Ikea. Algunos de estos foros se han creado como ampliación del Comité de Empresa Europeo (Natwest). Otros, como resultado de las buenas disposiciones de la empresa en la materia (Danone), o como respuesta a una acción sindical (Volkswagen).

La importancia que el diálogo adquiere en la esfera de las EMN depende de factores como la fuerza de los actores y su capacidad para coordinar una acción internacional; la estrategia de los secretariados profesionales internacionales; la actitud de las empresas respecto del diálogo; las tradiciones en materia de relaciones de trabajo de los países en que funcionan las EMN; o los acuerdos institucionales regionales. Lo que parece ser evidente es que una cooperación previa con los sindicatos es una condición indispensable para el establecimiento de foros de diálogo entre trabajadores y empresas. Por consiguiente, las empresas en las que existe un sindicalismo sectorial fuerte y en las que intervienen los secretariados profesionales internacionales son las que ofrecen mejores oportunidades de crear foros de esta naturaleza. Pero esto no es una garantía: incluso los comités de empresa mundiales que la Federación Internacional de Trabajadores de la Metalurgia creó como resultado de una estrategia iniciada ya en el decenio de 1960 no han conseguido institucionalizar la participación de la dirección de las empresas.

Volkswagen parece ser una excepción a esta regla. La empresa no sólo ha aceptado crear junto con los sindicatos un consejo mundial de su grupo, sino que representantes de la empresa y de los trabajadores firmaron los primeros acuerdos colectivos transnacionales existentes en los que son partes la empresa y los sindicatos de trabajadores de las industrias mecánicas de Argentina y Brasil.

Otro evento importante en la historia de las relaciones de trabajo transnacionales es el acuerdo global sobre el particular⁸ firmado por Statoil en junio de 1998. Se trata de la primera iniciativa de esta naturaleza en el sector del petróleo y de una de las primeras en las demás ramas de actividad. La Federación Internacional de Sindicatos de la Química, la Energía y las Minas (ICM) desempeñó un papel esencial en la campaña a favor de este acuerdo y en su firma. Dicho acuerdo trata del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, la seguridad, la salud y el medio ambiente, la información y la capacitación en todas las acti-

vidades de Statoil que la empresa controla directamente⁹.

Aunque la petición de una representación de los trabajadores a escala transnacional proceda principalmente de los sindicatos y de los trabajadores, cierta forma de diálogo transnacional entre los trabajadores y las empresas en el ámbito de las EMN puede resultar mutuamente beneficiosa puesto que ofrece ventajas potenciales a los empleadores y a la creación de canales para la comunicación entre los trabajadores y la dirección y entre los trabajadores de diferentes países, quienes también pueden facilitar la transferencia de las prácticas más eficaces de un país a otro.

Diálogo social regional

El interés renovado de los países por la integración económica ha conducido a la conclusión de un número cada vez mayor de acuerdos entre países o a la reactivación de otros existentes. La mayoría de los más de cien acuerdos notificados al GATT/OMC no comprenden ninguna dimensión social y el diálogo social no se considera como un instrumento para que los interlocutores sociales tengan una voz en la ejecución de las políticas socioeconómicas. Sin embargo, diferentes formas de diálogo social, que revisten principalmente la forma de consultas, dan una voz a los interlocutores sociales en algunos grupos, es decir, aquellos que han alcanzado un mayor grado de integración.

El diálogo social varía entre un diálogo institucionalizado por la ley entre actores regionales sobre la preparación de instrumentos legislativos, por ejemplo, en la Unión Europea (UE), y consultas informales entre actores nacionales, en otro grupo de países como la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) o la Comunidad del Caribe (CARICOM).

El diálogo social en la Unión Europea es con creces el más completo. Reviste un carácter institucional en diversos ámbitos: un diálogo en la empresa por conducto de los comités de empresa europeos (véase más arriba); consultas sectoriales y negociaciones incipientes de ámbito europeo dentro del marco de acuerdos sectoriales en la agricultura y el transporte; un diálogo interprofesional que comprende consultas tripartitas sobre diversas cuestiones, entre ellas, la política macroeconómica, y una negociación efectiva entre actores sociales de la Unión Europea. Esta negociación ha conducido a tres acuerdos marco¹⁰ que se han integrado en directivas de la UE.

Históricamente, el procedimiento de diálogo social en la UE se ha modificado progresivamente y ha dejado de revestir la forma de un diálogo institucional para convertirse en un diálogo autónomo de carácter bipartito¹¹. La reunión de Val Duchesse celebrada con los interlocutores sociales en 1985 fue el punto de partida de un diálogo social interprofesional y condujo en 1991 a la firma de un protocolo de diálogo social aprobado en el Tratado de Maastricht en 1993. Con arreglo a este acuerdo, ha de pedirse sistemáticamente la opinión de los interlocutores sociales sobre la política social, y se ofrece a estos últimos la posibilidad de negociar acuerdos. En la actualidad, las organizaciones de trabajadores y de empleadores se han convertido en actores privilegiados en el debate de política celebrado en Bruselas – a pesar de que deban tenerse en cuenta otros muchos intereses nacionales y sectoriales – y pueden a menudo vetar cualquier iniciativa¹².

Uno de los principales obstáculos con que tropieza el desarrollo del diálogo social ha sido la existencia de tensiones permanentes entre los interlocutores sociales respecto del alcance y eficacia de los resultados conseguidos. Si bien los sindicatos están a favor de que se fortalezca el diálogo social por medio de acuerdos formales (sin abandonar el concepto europeo de la negociación colectiva), los empleadores por su parte tratan de evitar una reglamentación excesiva de este diálogo para limitarlo a un intercambio de puntos de vista entre las partes sin que se llegue a la conclusión de acuerdos formales que les obliguen. Por su parte, la Comisión ha desempeñado un papel importante en la promoción del diálogo social en sí, independientemente de la capacidad de las partes para concertar acuerdos formales¹³.

El diálogo social también ha sido un componente de la acción de otros grupos regionales pero en ninguno de ellos, con exclusión de la Unión Europea, se ha manifestado una clara voluntad política de ofrecer sistemáticamente a los actores sociales un papel activo en la elaboración y ejecución de políticas comunes. La voluntad política entraña la prestación de apoyo para crear actores regionales y fortalecer su capacidad de manera que puedan participar eficazmente en el diálogo social.

En la SADC, el diálogo social se celebra en el sector del empleo y de la mano de obra (ELS) y se ha desarrollado sobre una base tripartita en la que los tres interlocutores sociales participan en reuniones sectoriales. Los informes presentados a la reunión anual de ministros y los poderes de los interlocutores sociales partes en

el ELS son objeto de consultas nacionales en las que participan los interlocutores sociales de cada uno de los Estados miembros¹⁴.

Uno de los resultados más notables conseguidos en la esfera laboral por la SADC, a saber, el Código VIH/SIDA, también integra un componente de diálogo social: la elaboración por los Estados miembros de la SADC de códigos nacionales tripartitos sobre el SIDA y el empleo¹⁵ que tengan fuerza de ley.

En la CARICOM se pide que cada Estado constituya una comisión nacional o designe a otro organismo para supervisar y velar por el cumplimiento de la Carta de la Sociedad Civil¹⁶. En uno y otro caso, la composición del organismo es tripartita aunque se reconoce que esta obligación no conlleva la garantía de una representación equitativa de los interlocutores sociales tradicionales, de conformidad con la definición de esta expresión por la OIT¹⁷. Los procedimientos de cumplimiento de la Carta son de gran alcance. Los mismos Estados miembros se obligan a presentar periódicamente informes elaborados por medio de consultas con los interlocutores sociales.

El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) ofrece un papel consultivo a los actores económicos y sociales y los faculta para formular recomendaciones al Grupo del Mercado Común (GMC), es decir, el órgano ejecutivo de esa asociación de países. Entre la amplia gama de cuestiones que tiene en consideración y que reflejan las preocupaciones de los diversos sectores económicos y sociales del MERCOSUR, el FCES se ha ocupado de algunas cuestiones laborales importantes, en especial por medio de una recomendación sobre política de empleo¹⁸.

Bajo la autoridad directa del Grupo del Mercado Común se han establecido subgrupos de trabajo encargados de preparar estudios sobre cuestiones específicas de interés para el MERCOSUR y de redactar actas sobre las decisiones que el Consejo ha de considerar. Las actividades del subgrupo de trabajo sobre cuestiones laborales, de empleo y seguridad y salud se llevan a cabo en la fase del procedimiento preliminar de consulta, con un número máximo de tres participantes de cada Estado miembro que actúan como representantes de la sociedad civil y del sector privado. Pero en la fase de toma de decisiones sólo se admite la participación de representantes oficiales de los Estados miembros. La estructura de este subgrupo presenta una diferencia fundamental respecto de los demás: es tripartita, con una participación directa de representantes de los gobiernos, los trabajadores y los

empleadores. Por consiguiente, los actores sociales son parte integrante en las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo, aunque su función sea, como en el caso de la mayor parte de los grupos, de carácter consultivo¹⁹.

Dado que estas actividades son muy recientes y diversas por su naturaleza y alcance, es difícil llegar a conclusiones y prever cómo evolucionará el papel de los actores sociales en el futuro. Lo que parece ser evidente es que el diálogo social ha de desempeñar un papel en la esfera regional para que la ejecución de políticas socioeconómicas que influyen en los niveles de vida de la sociedad se acompañen con la internacionalización de las normas laborales y del diálogo social. Cuanto más políticas supranacionales se adopten, más los actores sociales deberían tener una voz en el proceso de toma de decisiones, ya sea por medio de una participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de ámbito regional, cuando las hay, o de una participación de los diversos actores a escala nacional.

Conclusiones

Un requisito previo para un diálogo social eficaz es la existencia de interlocutores sociales fuertes, independientes y responsables. La manifestación de una voluntad política de participar en el diálogo social, en especial por parte de los gobiernos, también es un factor indispensable además de la creación de instituciones idóneas. Para que el diálogo social sea posible, es importante la adhesión de todos los partidos políticos al modelo de participación social; se garantiza de esta manera la continuidad de este diálogo en el caso de cambio de gobierno. El diálogo social no funciona en el vacío; requiere que puedan considerarse dentro de su marco cuestiones económicas, sociales y laborales concretas. Por último, otras condiciones importantes son que el diálogo social se establezca a todos los niveles del proceso de toma de decisiones y que exista una buena coordinación entre los mismos.

Para el desarrollo de prácticas de diálogo social eficaces y duraderas es necesario que las partes interesadas compartan una visión estratégica común de los problemas del país y que exista una comprensión mutua de sus intereses respectivos para que cada una pueda tener en cuenta las preocupaciones y objetivos de las demás, sin renunciar a su obligación de proteger y promover – por la fuerza cuando sea necesario – los intereses de quienes representan²⁰.

La inclusión en los procedimientos de diálogo social de todas las partes interesadas en

sus resultados, incluida la sociedad civil, puede ser importante en determinadas circunstancias puesto que las cuestiones económicas y sociales consideradas dentro del marco del diálogo social son cada vez más amplias y complejas y afectan a todos los segmentos de la población, que no siempre pueden estar adecuadamente representados por los interlocutores sociales tradicionales.

En muchos casos el diálogo social se ha desarrollado en una situación de crisis económica permitiendo que los actores interesados de cada país se pongan de acuerdo para llegar a un consenso sobre las políticas y actividades que han de superar las consecuencias de las crisis económicas, sin desasosiego social e incluso sin inestabilidad política. La utilidad del diálogo social sin embargo tiende a olvidarse cuando la crisis económica ha pasado. El fomento continuado de la cultura del diálogo es un reto con que han de enfrentarse las partes interesadas en dicho diálogo en los países que han conseguido poner en marcha un procedimiento eficaz de diálogo social.

Notas

* Director de investigaciones

** Especialista en relaciones de trabajo

¹ Bordogna, L., y Pedersini, R. 1999. *The contribution of collective bargaining to employment protection or creation and to competitiveness: Italy*. Documento interno de la OIT.

² Venkata Ratnam, C.S. 1999. *Social dialogue in South Asia*. Documento interno de la OIT.

³ *Ibidem*.

⁴ Hethy, L. 2000. «Hungary: Social dialogue within and outside the framework of tripartism». *ILO Social dialogue papers*, núm. 4, pág. 15.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, pág. 1.

⁷ El Consejo de Europa adoptó el 22 de septiembre de 1994 la Directiva 94/45/EC sobre el establecimiento de un consejo de empresa europeo o de un procedimiento en las empresas o grupos de empresas que funcionan a nivel de la comunidad para informar a sus trabajadores y consultar con los mismos.

⁸ El texto del acuerdo contiene los diversos derechos humanos y principios fundamentales que han de reconocerse y aceptarse; éstos se basan en gran parte en las normas laborales de la OIT y son casi los mismos que los que se incluyen en los diversos códigos de conducta de las empresas multinacionales. También se hace especial hincapié en los derechos sindicales que constituyen otra cuestión esencial en las relaciones entre los trabajadores y las empresas en el contexto mundial. Uno de los cometidos principales de la reunión anual es el examen y seguimiento del respeto de los principios convenidos.

⁹ *European Works Councils Bulletin*, núm 17, septiembre/octubre de 1998.

¹⁰ Sobre la licencia parental (diciembre de 1995), que establece el derecho a una licencia sin goce de sueldo para uno de los padres del recién nacido; el trabajo a tiempo parcial (junio de 1997), que requiere la igualdad de trato de los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores a tiempo completo; y los contratos de duración determinada (marzo de 1999), en que se prohíbe todo trato discriminatorio y la utilización «abusiva» de contratos sucesivos de duración determinada.

¹¹ Aragón, J., y otros. 1998. *Integración regional y relaciones laborales: el caso español*. OIT, Ginebra, mimeografiado.

¹² Hyman, R. 2000. «Social dialogue in Western Europe: The State of the art», en *Social dialogue papers*, núm. 1. OIT, Ginebra.

¹³ Aragón, J., y otros. 1999. *Integración Europea y Relaciones Laborales: Una Perspectiva desde España*. OIT, mimeografiado.

¹⁴ Hayter, S. 1998. *Regional Integration and Labour Relations: SADC*. OIT, mimeografiado.

¹⁵ El código contiene principios rectores para los códigos nacionales y partes de los mismos; programas de información, educación y prevención deberían elaborarse conjuntamente por los trabajadores y los empleadores, y deberían ponerse a la disposición de todos en el lugar de trabajo.

¹⁶ En esta Carta los derechos de los trabajadores se pormenorizan en cierta medida y comprenden una serie de derechos relativos a la libertad sindical, la negociación colectiva, la seguridad y salud en el trabajo, la no discriminación y la seguridad social.

¹⁷ Blackett, A. 1999. *The Social Dimension of Regional Integration: Institutional Arrangements*. OIT, mimeografiado.

¹⁸ Topet, A. 1999. *Integración regional y relaciones laborales: MERCOSUR*. OIT, mimeografiado.

¹⁹ Blackett, *op. cit.*

²⁰ Hyman, *op. cit.*

Sindicatos y diálogo social: la dimensión mundial

Jim Baker

Director de departamento
Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
(CIOSL)

Introducción

A escala nacional, el diálogo social ha resultado un medio invaluable de plantear inquietudes sociales, contribuir a formular una política pública que sea idónea y viable, y forjar consenso. Se trata de un elemento esencial de las sociedades democráticas. El diálogo social, oficial u oficioso, tiene varias formas. Aunque no tiene por qué estar forzosamente ligado a las políticas y estructuras gubernamentales, a menudo da mejores resultados cuando la política pública lo propicia. En algunos casos, por ejemplo, se entabla en el ámbito de estructuras bipartitas o tripartitas creadas o patrocinadas por el gobierno. Interlocutores sociales fuertes y viables, sindicatos libres e independientes y organizaciones de empleadores representativas son fundamentales en el diálogo social.

A escala internacional, el tripartismo existe desde que se fundara la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919. Aunque los gobiernos desempeñan un papel importante en ella, las negociaciones entre interlocutores sociales suelen ser cruciales para avanzar. En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también hay una larga trayectoria de participación de los interlocutores sociales, en este caso, por conducto de órganos consultivos oficiales: la Comisión Sindical Consultiva (conocida por la sigla en inglés TUAC), representativa de los sindicatos, y el Comité Consultivo Económico e Industrial (conocido por la sigla en inglés BIAC), representativo de las organizaciones de empleadores. A escala regional, los interlocutores también gozan de derechos de consulta, sobre todo en la Unión Europea y, en cierta medida, en el MERCOSUR.

En este artículo se examinan las tendencias del diálogo social internacional en relación con

los órganos internacionales y el debate sobre gobierno mundial. También se trata un hecho más reciente, es decir, el creciente diálogo social entre los Secretariados Profesionales Internacionales (SPI) y las empresas multinacionales. Todas estas tendencias se abordan en el contexto de los cambios de la economía mundial.

La OIT

El diálogo social a escala internacional se entabló con la finalidad de prevenir otra guerra. Los fundadores de la OIT tuvieron muy presente los peligros que entrañaban el militarismo, el nacionalismo, los gobiernos exentos del control que ejerce la voluntad del pueblo y la falta de desarrollo en lo que hoy podríamos denominar «la sociedad civil». Todos estos factores contribuyeron a que estallara la guerra. El aporte peculiar de la OIT a la paz se basó en considerar el hecho de que los conflictos y las tensiones dentro de las fronteras nacionales a menudo contribuyen a provocar conflictos entre Estados y a influir en ellos.

Organizaciones legítimas e independientes de trabajadores y de empleadores cuyos representantes dialogan y participan en la negociación colectiva permiten limitar el poder del Estado, a menudo predominante, y gestar una tradición de paz social basada en la libre negociación y en la solución de los conflictos de intereses. Ello crea condiciones propicias para que la colectividad participe en la vida pública y ejerza algún control sobre su propio destino, reduciendo el temor y el sentimiento de impotencia de los ciudadanos. De ahí que a los sindicatos, organizaciones populares de masas con un cierto grado de influencia económica, les corresponda desempeñar un papel particularmente importante.

Los sindicatos, eje de democratización

Los sindicatos tienen el poder de modificar las relaciones pues contribuyen a orientar a las sociedades hacia el consentimiento de los gobernados, hecho que se repite constantemente. Citemos como ejemplo los sindicatos de Sudáfrica, cuya intervención fue determinante para acabar con el apartheid, y Solidarnosc, que fue la fuerza principal para derrocar el gobierno ilegítimo de Polonia. Ahora bien, los sindicatos fuertes no se limitan a derrocar regímenes opresores; como lo demuestran los ejemplos de Sudáfrica y Polonia, también son ejes de democratización. Pueden contribuir, además, a garantizar que el poder no se concentre en un solo grupo o partido.

En este período ulterior a la guerra fría, en algunas partes del mundo se empiezan a ver las mismas tendencias destructivas y refractarias que fueron tan comunes antes de la Primera Guerra Mundial. En el caso de los Balcanes, se trata de la misma región. Sea como fuere, los conflictos de todos los continentes demuestran que la incapacidad de solucionar conflictos internos crea una inestabilidad que en algunos casos puede suponer una amenaza para los Estados vecinos. Desgraciadamente, en muchos países que se orientan a la democracia o donde ésta es frágil, no se propicia suficientemente el diálogo social en cuanto medio vital que permite reconocer que existen conflictos, que sirve para resolverlos y que contribuye a arraigar firmemente la democracia en la sociedad.

En otras palabras, la función tradicional de la OIT en términos de Estado-nación y relaciones entre Estados-nación sigue siendo válida e importante. Además, la rápida integración de la economía mundial y de los cambios que trae aparejados en las relaciones entre empresas y entre éstas y la mano de obra requiere un aporte aún mayor de la OIT, organización que tiene la ventaja de ser tripartita y estar equipada para supervisar la aplicación de las normas internacionales del trabajo que elabora.

La Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra todos los años en Ginebra, adopta normas que son ratificadas y aplicadas por los Estados-nación. Salvo raras excepciones, el enfoque de la labor normativa, la supervisión y otras actividades de la OIT es más bien nacional que internacional. La experiencia internacional y el marco político internacional que aportan instituciones como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Interna-

cional de Empleadores (OIE) contrarrestan los enfoques nacionales de muchos representantes. Por consiguiente, también desempeñan una importante función oficiosa.

Ejemplo de la labor de la OIT respecto a normas que han de aplicarse más bien a escala mundial que a escala nacional meramente es la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social y su seguimiento, que se basa en normas universales y que se espera que se aplique en todo el mundo, es decir, en cada país donde opera una empresa.

Desde que se adoptó esta Declaración en 1977 ha habido muchos cambios pero los valores humanos en que se basa han permanecido constantes y los principios que contiene siguen siendo un punto de referencia indiscutido en materia de buenas prácticas. Sin embargo, hasta ahora, la Declaración no ha incidido en el comportamiento de las empresas en el plano internacional como esperaban muchos de quienes estuvieron presentes en su creación. Hoy en día, mucho se ha debatido sobre la responsabilidad social de las empresas y las iniciativas voluntarias privadas, pero tratar constantemente de volver a inventar la rueda no es útil ni necesario. La mencionada Declaración representa un amplio e importante consenso tripartito y muchos años después de su aprobación parece hecha a la medida para aplicarla a la mundialización. Por lo tanto, debería incorporarse al debate sobre la responsabilidad social de las empresas y habría que hacer grandes esfuerzos para ponerla en práctica.

Estructuras patronales internacionales poco desarrolladas

Otro ámbito a menudo pertinente en lo que se refiere a los cambios de la economía mundial son las reuniones sectoriales y de menor alcance que realiza la OIT, conocidas oficialmente como reuniones de las comisiones de industria. Entre las filas sindicales, uno o más Secretariados Profesionales Internacionales (SPI) trabajan con representantes sindicales nacionales y desempeñan un papel preponderante tanto en su preparación como en las propias reuniones. Cuando entre las filas de los empleadores hay una organización eficiente, la labor resultante puede llegar a ser bastante útil y fructífera. Sin embargo, las estructuras patronales internacionales sectoriales suelen estar poco desarrolladas o no desempeñan papel alguno en la esfera de las relaciones laborales ni tienen semejanza alguna con los SPI.

Avanzar y mejorar en esta esfera de trabajo puede representar un aporte significativo al verdadero diálogo social internacional.

La química y el transporte marítimo son ejemplos de dos sectores donde el diálogo social de ámbito internacional, en particular en la OIT, ha sido eficaz y fructífero. Huelga decir que hay muchos otros ejemplos.

La maquinaria de la OIT en lo que atañe a las actividades marítimas, que incluye órganos normativos tales como la Reunión Marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo y la Comisión Paritaria Marítima, sigue funcionando e indudablemente ha contribuido a hacer avanzar el diálogo social en el sector marítimo. Actualmente, la Oficina Internacional del Trabajo examina la manera de transferir a otros sectores de actividad económica la experiencia positiva que supuso haber entablado un diálogo social internacional en el sector marítimo, en que la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (cuya sigla en inglés es ITF) es el interlocutor sindical. La ITF desempeña un papel similar en la Organización Marítima Internacional (OMI), organismo especializado de las Naciones Unidas que cumple una función normativa fundamental en el sector marítimo.

El diálogo entre la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (conocida por la sigla en inglés ICEM) y de los empleadores de la química fue vigorosamente alentado por una reunión sectorial de la OIT y ha dado lugar a un diálogo sumamente fructífero entre esos dos interlocutores sociales internacionales fuera del contexto de la OIT. Esta cooperación se centra en la labor relativa a un programa de gestión responsable.

Los cambios estructurales operados en la OIT en 1999 ofrecen nuevas posibilidades de ampliar el diálogo social de manera creativa y flexible. Mejorar la labor de las comisiones sectoriales y entablar conversaciones con ambas partes de cada rama de actividad económica respecto a una amplia gama de cuestiones, incluso aquellas que no estén directamente relacionadas con la elaboración de normas, permitirá avanzar.

La OCDE

En el período de recuperación después de la Segunda Guerra Mundial había consenso respecto de que medidas económicas como la liberalización del comercio no bastarían para estimular el progreso socioeconómico. En el Plan

Marshall se reconocía que era preciso tomar una variedad de medidas para propiciar la estabilidad y cimentar un amplio apoyo a la democracia y a las instituciones de la sociedad civil. El deseo de consolidar el diálogo social como uno de los mecanismos necesarios para construir una nueva Europa se reflejó en el propio esfuerzo de recuperación y supuso una forma de diálogo social internacional.

La participación oficial de los sindicatos en el diálogo social se remonta a 1948, cuando se estableció un órgano sindical consultivo que representaba las opiniones y la labor sindicales en el ámbito del programa de recuperación europea, el Plan Marshall.

Desde un principio, la TUAC fue una organización transatlántica que en aquellos tiempos difíciles reunió a los interlocutores sindicales de los gobiernos que participaban en la reconstrucción de Europa. Las raíces del milagro económico europeo de posguerra residieron en la noción de que se había de obrar conjuntamente por un progreso económico y social, en lugar de considerar que el avance social sería un producto tardío o automático de las medidas económicas.

En 1962, cuando se creó la OCDE como una suerte de semillero de ideas económicas de carácter intergubernamental, la TUAC prosiguió la labor de representar las opiniones de los trabajadores sindicados en la nueva organización. La TUAC y el BIAC, su interlocutor empresarial, no sólo estaban en posición de dar información y pareceres sino también de impugnar los argumentos de los miembros de la Secretaría de la OCDE y de los Estados miembros. A la inversa de lo que ocurre en otras instituciones internacionales, la OCDE tiene que defender sus posiciones a través de todo el proceso de asesoramiento en materia de formulación de políticas destinadas a sus miembros. Esta función importante para los interlocutores sociales implica que no sólo sus opiniones se tienen en cuenta sino que también se aporta a la mesa de discusiones el parecer del «mundo real», lo que se traduce en un mejor servicio a los propios gobiernos y un análisis de mejor calidad.

A diferencia del procedimiento de la OIT, donde sindicatos y organizaciones de empleadores modelan las normas en calidad de participantes con derecho a voto y otros derechos, la dinámica del proceso consultivo de la OCDE no exige que la TUAC y el BIAC lleguen a un acuerdo sobre las cuestiones consideradas. No obstante, ofrece posibilidades, oficiales y oficiosas, de que ambos grupos consultivos inter-

cambien puntos de vista y, en algunos casos, ello ha dado lugar al consenso entre interlocutores sociales respecto a determinadas esferas.

En el decenio de 1980, por ejemplo, la TUAC y el BIAC dieron un paso excepcional adoptando una declaración conjunta relativa a una amplia gama de cuestiones vitales de política pública en materia de educación y de formación. Más recientemente, representantes de las empresas y de los trabajadores encontraron amplios terrenos de acuerdo en favor de una acción decidida de los gobiernos para combatir la corrupción, en particular, el soborno de funcionarios gubernamentales por parte de las empresas. Al respecto, este consenso contribuyó a generar el apoyo a la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada en diciembre de 1997.

Los sindicatos, recurso importante en cuestiones de política

En estos últimos años, se han multiplicado las solicitudes para que la OCDE aporte su conocimiento especializado respecto de una cantidad de cuestiones cada vez mayor que suelen tener que ver con países que no son miembros de dicha organización. Cabe señalar que ésta no es una nueva función para la TUAC, ya que, principalmente en cooperación con la CIOSL, lleva años sirviendo de recurso importante en cuestiones de carácter económico y social. Su labor ha abarcado una amplia gama de cuestiones de política relacionadas con muchas instituciones, en particular, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido por la sigla en inglés GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del mismo.

La propia OCDE se ha ido convirtiendo cada vez más en una tribuna de debate sobre la mundialización. Esta Organización, con una participación efectiva de empleadores y sindicatos, estableció directrices en materia de gobierno de las empresas que fueron aprobadas en mayo de 1999 e incluyen un amplio reconocimiento de la función desempeñada por todos los participantes. En lo que respecta al fallido acuerdo multilateral sobre inversiones, la TUAC impugnó su desequilibrio mucho antes de que éste fuera objeto de debate público. Si estas inquietudes se hubieran tenido en cuenta en una etapa temprana, se hubiera podido negociar un acuerdo viable que hubiera sido aprobado y puesto en práctica.

Directivas de la OCDE para las empresas multinacionales

En junio de 2000, en su reunión de ministros, la OCDE aprobó revisiones de las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, adoptadas en 1976. Estas directrices suponen un avance considerable porque prevén el consenso gubernamental en cuanto a una conducta empresarial decente. Desgraciadamente, desde el momento en que se aprobaron hasta su última revisión, salvo raras excepciones, estas directrices han tenido muy poca influencia en el comportamiento empresarial.

La revisión, que contó con el activo y enérgico apoyo de la TUAC y del BIAC, dio lugar a una modificación de su contenido y de los procedimientos de aplicación. El texto se modificó de diversas maneras apuntando una de ellas a la incorporación de las normas plasmadas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (y se añadieron las relativas al trabajo infantil, el trabajo forzoso y la igualdad de trato). Además, en las directrices se reconoce explícitamente que la organización del comercio internacional ha cambiado desde que se aprobó la primera versión, confirándose un papel más importante a los proveedores en las operaciones de las empresas multinacionales. También se deja en claro que los gobiernos de la OCDE esperan que las empresas respeten las directrices dondequiera que funcionen y no sólo en los países miembros de la misma.

Lo que es más importante, en el texto revisado se consolidaron los frágiles procedimientos de aplicación. La observancia de las directrices depende en gran medida de las actividades de los Puntos de Contacto Nacionales (PCN); antes de su revisión la orientación que proporcionaban dichos puntos era limitada y no solían conseguir sus objetivos. Las nuevas disposiciones incluyen elementos de diálogo social y alientan una participación más activa de los PCN en la solución de problemas. Independientemente de los esfuerzos desplegados, por ejemplo, en lo que respecta a los esfuerzos de mediación, los PCN deben presentar informes sobre el resultado de su labor. Se espera que se termine por dejar de lado un número cada vez menor de casos y que los PCN desempeñen un papel más activo.

Estas mejoras en lo que atañe a la aplicación de las directrices ofrecen diversas posibilidades en lo que respecta a intensificar y ampliar el alcance del diálogo social. A escala nacional, pueden alentar el recurso al tripartismo en la

administración de las Directrices, así como propiciar una consulta activa con las dos partes en conflicto. A escala internacional, pueden ofrecer posibilidades para una intervención más eficaz de los SPI ante las empresas para resolver problemas. En otras palabras, uno de los probables resultados más importantes de la revisión de las directrices de la OCDE será el aliento colectivo al diálogo social para ayudar a resolver los problemas que dimanen de situaciones verdaderamente conflictivas.

Otra puesta a prueba de las directrices revisadas consistirá en saber si esta vez los empleadores las fomentarán realmente tras tantos años de palabrería. También supondrá una prueba y un reto para los sindicatos considerarlas con el debido rigor y utilizarlas para ayudar a los trabajadores a sindicarse, a entablar negociaciones colectivas y a resolver otros problemas relacionados con la economía mundial.

Otras instituciones internacionales

Las instituciones financieras internacionales (IFI) consultan muy poco con los sindicatos y las organizaciones de empleadores, a pesar del contacto considerable que existe con las instituciones privadas en los mercados financieros. Aunque en los últimos años la voluntad de consultar con los sindicatos ha ido creciendo, sobre todo después de la crisis financiera, la formulación de políticas sigue resintiéndose de la insuficiencia e irregularidad del diálogo social.

La CIOSL ha venido alentando a las IFI a organizar reuniones con los sindicatos a escala nacional en relación con los planes y programas que han elaborado algunos países. A pesar de que algo se ha avanzado, los datos de la encuesta llevada a cabo por las afiliadas de la CIOSL indican que, salvo raras excepciones, no existe una consulta seria. En octubre de 2000, sin embargo, reuniones celebradas entre el movimiento sindical internacional y las IFI han permitido iniciar un movimiento en pos del establecimiento de un procedimiento de consulta regular más fructífero. Durante muchos años, la OIT no ha sido lo suficientemente activa en lo que respecta a tratar de incorporar las cuestiones sociales y el proceso del tripartismo y del diálogo social en la labor de otras organizaciones internacionales, en particular, el FMI y el Banco Mundial. De ahí que, en algunos casos, los gobiernos invoquen las condiciones impuestas por el FMI para justificar violaciones de los derechos sindicales, incluso la abrogación arbitraria y unilateral de convenios colectivos libremente concluidos.

Las disposiciones relativas a la consulta en el ámbito del GATT, antecesor de la OMC, eran oficiosas y *ad hoc*. Cuando se creó la OMC en 1995, se trató de incrementar paulatinamente la posibilidad de que las organizaciones no gubernamentales, entre otras, los sindicatos y varias organizaciones empresariales, participaran en sus actividades. Ahora bien, esa iniciativa quedó estancada en una etapa sumamente oficiosa y no hay indicio alguno de consenso entre los miembros de la OMC para que se tomen disposiciones con miras a establecer una consulta más estructurada con la sociedad civil.

Hacia una «Europa social»

A escala europea, a través de un proceso de negociaciones entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y sus interlocutores empleadores, se han concluido acuerdos importantes en materia de protección de los trabajadores. En virtud de la creación de instituciones políticas de ámbito europeo, en particular la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, existe un contexto político que puede propiciar tales acuerdos. Hay aportes significativos en este sentido, y la «Europa social» se está comenzando a institucionalizar. Los acuerdos alcanzados hasta ahora versan sobre licencia por paternidad y maternidad, trabajo a tiempo parcial y contratos de trabajo de duración determinada. A pesar de que a menudo es vacilante y difícil, hay que reconocer que a escala europea el diálogo social existe. Tras la aprobación de la Directiva sobre los Comités de Empresa Europeos, que exige que las empresas multinacionales establezcan dichos comités si emplean 1.000 trabajadores como mínimo en los Estados miembros de la UE, y 150 trabajadores como mínimo en cada uno de dos Estados miembros, el diálogo social europeo también incluye el contacto directo entre trabajadores de distintos países. Sin embargo, y a pesar de estos avances, poco se ha logrado con los empleadores para concretar una de las principales prioridades de la CES, es decir, la negociación colectiva a escala europea.

En el Mercosur, mercado común integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Foro Consultivo Económico Social, de carácter tripartito, creado en 1995, permite mantener discusiones periódicas de ámbito nacional y regional sobre cuestiones socioeconómicas relacionadas con el Mercosur. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores de los países de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (conocida por la sigla en inglés SADC) también tratan una vez por año

cuestiones relacionadas con la mano de obra en las reuniones de la Comisión de Trabajo. En la Organización de la Unidad Africana (OUA) existen posibilidades semejantes de diálogo tripartito en las reuniones de la Comisión de Trabajo.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas

Las organizaciones internacionales de sindicatos y de empleadores han tenido estatuto consultivo en las Naciones Unidas a lo largo de toda su existencia. Sin embargo, ello no siempre dio lugar a un diálogo de nivel y calidad satisfactorios en lo que respecta a cuestiones de política. Ahora bien, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas ha tomado una iniciativa potencialmente importante entre cuyas principales características figura el diálogo social. El Pacto Mundial de la ONU, anunciado en el Foro Económico Mundial de Davos de 1999, en un principio se centraba en las organizaciones empresariales o lo que se denominaba «sector privado». No obstante, a medida que el Pacto se fue desarrollando, fue adquiriendo una base más amplia, dando cabida al movimiento sindical internacional y a una serie de ONG internacionales. En el ámbito del mismo, organizaciones empresariales, sindicatos y otros elementos de la sociedad civil tienen identidades bien diferenciadas, por lo que pueden escucharse sus diversas voces y entablarse un verdadero diálogo.

Nueve principios universales

Kofi Annan reconoció explícitamente la importancia del diálogo entre los componentes del Pacto en una importante reunión de alto nivel que tuvo lugar el 26 de julio de 2000. El Secretario General de las Naciones Unidas declaró que probablemente la medida más importante tomada en los doce últimos meses hubiera sido incorporar a esas organizaciones en el Pacto, en calidad de interlocutores, y subrayó que el propio Pacto era un importante foro de diálogo.

El Pacto Mundial congrega a los «interlocutores» en torno a un conjunto de nueve principios universales de derechos humanos, derechos de los trabajadores, y protección del medio ambiente. Definido vagamente, por el momento, el diálogo en sí es un punto fundamental de este ejercicio destinado a encontrar medios de ir avanzando en la aplicación de esos principios.

Los sindicatos, puente entre los sectores económicos y la sociedad civil

Los sindicatos cumplen una doble función ya que son las únicas organizaciones de masas de la sociedad civil presentes en la mesa de diálogo que también representan el lado humano de la actividad económica. Tras haber invitado a los sindicatos a contribuir en la labor del Pacto, en la misma reunión del 26 de julio, el Secretario General de la ONU reconoció la importancia de la función que desempeñan diciendo que los sindicatos obreros podían movilizar a la fuerza de trabajo porque, después de todo, las empresas no se componían únicamente de sus ejecutivos. Los sindicatos tienen un pie en la rama de actividad económica correspondiente y otro en la sociedad civil y, como tales, hacen aportes importantes a la democracia tanto en el ámbito del trabajo como en el plano político y en el del desarrollo económico.

El Pacto Mundial es una importante iniciativa del Secretario General de la ONU y un llamado apremiante para entablar un diálogo social mundial. No obstante, una interrogante sigue sin respuesta y se refiere a si éste es el momento histórico apropiado para que dicho pacto dé resultado. Su éxito no se medirá en términos de su difusión por las relaciones públicas en las empresas, sino por la voluntad de todas las partes de entablar el diálogo y fomentar los nueve principios contenidos en él.

Responsabilidad social y transparencia pública de las empresas

Tal como se ha indicado anteriormente, el diálogo social puede propiciarse ya sea atribuyendo alguna clase de función de gobierno a la OIT en su calidad de organización tripartita; mediante la interacción de uno o de ambos interlocutores sociales con las organizaciones intergubernamentales, o bien, como en el caso de los Comités de Empresa Europeos, mediante un requisito y un marco establecidos por una organización intergubernamental. Huelga decir que los propios interlocutores sociales también pueden entablar el diálogo social sin que intervenga el gobierno. En aquellos países donde hay diálogo social, la negociación colectiva sigue siendo su forma más importante, aun cuando existan otras formas de diálogo social bipartito entre empresas y sindicatos. Pero incluso en la experiencia nacional, donde el diálogo social es más frecuente y tiene muchísimas más expresiones que a escala internacional, el

gobierno debe desempeñar una función que permita facilitar y fomentar. Ello es esencial para la negociación colectiva, que rara vez tiene lugar fuera del marco jurídico de las relaciones laborales, en el que los derechos de los trabajadores de negociar colectivamente está amparado por la ley.

Obstáculos a escala nacional

A efectos de apreciar qué es lo que impulsa a los interlocutores sociales a entablar el diálogo social internacional conviene recordar los obstáculos que se erigen ante la negociación colectiva y el diálogo social a escala nacional. El más importante es la indolencia del gobierno. Por varios motivos, en particular la competencia internacional, muchos gobiernos no hacen cumplir leyes vigentes tales como las que protegen a los trabajadores que se proponen formar un sindicato o afiliarse a uno de ellos y negociar colectivamente. Además, algunos gobiernos toleran que las empresas no cumplan con las obligaciones jurídicas inherentes a su condición de empleadores.

En la mayoría de los países, esta indolencia en lo que respecta a hacer cumplir las leyes se ve confortada por la falta de una legislación laboral que se adapte al mundo del trabajo en constante evolución. Por ejemplo, casi ninguna legislación laboral prevé la posibilidad de que el trabajador pueda tener más de un empleador, como suele suceder con los trabajadores temporeros que suministran las agencias de colocación. En algunos casos, las responsabilidades se atribuyen a un empleador nominal y no a una empresa más apropiada que también puede encontrarse en mejor posición de asumir esas responsabilidades. En muchos países, la legislación laboral se vuelve cada vez más obsoleta en lo que atañe a distinguir a los trabajadores independientes de los trabajadores que dependen de las empresas y requieren protección jurídica. El aumento del empleo informal y ocasional también reduce el campo de aplicación de la legislación laboral. En una serie de países la mayor parte del trabajo en el sector privado se hace fuera de todo marco jurídico.

Conocer al interlocutor con quien se negocia

La organización empresarial entraña otros retos para las relaciones tradicionales de negociación colectiva. Cada vez es más frecuente que los trabajadores y sus sindicatos constaten que quienes están del otro lado de la mesa de nego-

ciación no son quienes deciden. Demasiadas veces, quienes deciden verdaderamente son personas de otra empresa que tal vez no tienen vínculo legal alguno con su empleador nominal y cuya sede ni siquiera está en el mismo país.

La cuestión de la obligación de las empresas para con quienes hacen un trabajo sin ser sus empleados se ha convertido en un elemento importante del creciente debate sobre la responsabilidad de las empresas. La idea de que éstas tienen obligaciones con los trabajadores que no son empleados suyos es fundamental en los códigos de conducta empresarial de los que tanto se ha hablado en los últimos años. Los primeros de estos códigos fueron adoptados por empresas que comercializan ropa de marca, calzado, juguetes y otros productos cuya fabricación requiere mucha mano de obra para acabar con la publicidad negativa que propagaban los informes que hablaban de explotación y abuso desmesurados de los trabajadores. Las empresas que adoptaron estos códigos lo hicieron con el propósito de aplicarlos a sus proveedores y subcontratistas. Dichos códigos, su aplicación y el control de su aplicación siguen siendo objeto de gran controversia.

Códigos empresariales e importancia de las normas internacionales del trabajo

Los códigos de prácticas laborales adoptados unilateralmente no ofrecen forzosamente por sí mismos la posibilidad de entablar el diálogo social, ya sea a escala nacional o internacional. Una manera de aquilatar su valor, si lo tienen, es comprobar si prevén que los trabajadores formen sindicatos y ejerzan sus derechos de negociación colectiva. Cabe decir que aquellos códigos que lo prevén ofrecen posibilidades de diálogo social. La controversia acerca de los códigos de las empresas sobre prácticas laborales ha supuesto un enorme aporte en lo que respecta a cimentar la apreciación general de la importancia que revisten las normas internacionales del trabajo y el conocimiento de los convenios de la OIT en la materia. Ahora bien, el verdadero aporte de estos códigos reside en que reivindican lo que los sindicatos han dicho siempre, no sólo en cuanto a la importancia de la legislación laboral y de las relaciones laborales sino también acerca de la necesidad de que las empresas multinacionales tengan una política laboral de ámbito internacional y la apliquen. En última instancia, la forma de diálogo social internacional más promisorio será aquella que se establezca entre las empresas multi-

nacionales que han establecido políticas laborales internacionales y los secretariados profesionales internacionales.

Relaciones laborales mundiales

Uno de los cambios más radicales registrados en el comportamiento empresarial ha sido la voluntad de un número creciente de empresas mundiales de entablar el diálogo social con los secretariados profesionales internacionales. En algunos casos, ese diálogo ha dado lugar a acuerdos marco oficiales. Aunque no se trata de acuerdos de negociación colectiva y ninguna de las partes entiende que los sustituyan, son una forma de relaciones laborales mundiales. En muchos casos, los acuerdos marco constan de un conjunto de principios aprobados de común acuerdo y de algunos conceptos sobre el funcionamiento de las relaciones. En otros, incluyendo el acuerdo precursor entre Danone y la UITA (véase página 20), no se limitan a una corta lista de principios y abarcan otros terrenos de acuerdo.

Acuerdos marco y acuerdos sectoriales

El número de acuerdos marco no cesa de aumentar e incluye los acuerdos de: la Federación Internacional de Sindicatos de Trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) con Statoil y Freudenberg; los de la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) con IKEA, Faber-Castell y Hochtief; los de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) con Accor y Danone, y el acuerdo de la Red Sindical Internacional (conocida por la sigla en inglés UNI) con Telefónica. Fuera de ello, la UITA ha concluido, en el sector de la banana, un acuerdo con Chiquita y Del Monte.

Las conversaciones que mantienen actualmente representantes de la ICEM y de la industria química podrían dar lugar al primer acuerdo sectorial de ámbito mundial de todos los tiempos. Dicho acuerdo garantizaría la participación de la ICEM en la supervisión y puesta en práctica del «Programa de gestión responsable» en las empresas de la industria química, que permitiría alcanzar los niveles más altos en materia de salud y seguridad en el trabajo, y de protección del medio ambiente en las fábricas de productos químicos de todo el mundo.

Los acuerdos empresariales o sectoriales de ámbito mundial ofrecen a los interlocutores

sociales la posibilidad de intervenir y resolver conflictos antes de que sean fuente de problemas y tensiones mayores, dado que se establecen de común acuerdo y no unilateralmente. A raíz del potencial que encierran para dar resultados concretos, ofrecen más ventajas a ambas partes que los códigos de conducta internos de las empresas. De los acuerdos marco que comenzaron a negociarse en enero de 1995, todos salvo uno son ahora realidad.

Además de firmar acuerdos marco oficiales, muchas empresas han procedido a entablar un diálogo con los SPI, a menudo, previendo una cierta periodicidad ulterior. Este reconocimiento de los órganos sindicales en cuanto interlocutores sociales mundiales es en sí un gigantesco paso adelante pues elimina barreras que impiden resolver problemas y dota a la mundialización de un elemento vital y dinámico.

A menudo resultado de penosas querellas

Huelga decir que parte de los diálogos con las empresas fueron producto de penosas querellas y en algunos casos de vigorosas campañas mundiales. Esas situaciones no nacieron de iniciativas progresistas de los empleadores sino más bien de una dura experiencia. Ahora bien, independientemente de los motivos, las empresas que entablan tal diálogo demuestran su flexibilidad y su voluntad de buscar formas innovadoras de resolver los problemas y de fomentar sus intereses.

La mundialización ha dejado un vacío; un vacío en el gobierno mundial y también en el diálogo social. A escala nacional, las discusiones entre empresas y sindicatos a menudo se centran en los argumentos de las primeras en el sentido de que los trabajadores tienen que hacer sacrificios debido a las condiciones que imperan en alguna otra parte, en particular, consideraciones relativas a los mercados internacionales que escapan a su control. En otras palabras, más de una vez la mundialización sirve de excusa para socavar un diálogo social y relaciones laborales saludables. Por otra parte, muchas de estas mismas empresas, cuando se las confronta en el plano internacional, argumentan que todas las decisiones relativas a los trabajadores se toman a escala nacional. El diálogo social mundial colma esta brecha y permite que los sindicatos nacionales, por conducto de sus SPI, logren que el empleador común de sus miembros contraiga compromisos que superan el ámbito nacional.

Es probable que con el paso del tiempo el diálogo social con instituciones políticas mundiales sobre cuestiones de política, combinado con el diálogo social con las empresas en el plano sectorial, comience a reflejarse en ejemplos exitosos de dicho diálogo a escala nacional. También podrá contribuir a modelar el

gobierno mundial estableciendo un equilibrio entre los derechos de propiedad y otros derechos tales como los derechos humanos y los derechos sindicales. Asimismo, proporcionará un elemento de relaciones laborales y de autorreglamentación que supla y complete las normas que rigen la economía mundial.

Acuerdos de la UITA

Ron Oswald

Secretario General

Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación,
Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
(UITA)

Danone

En el mundo actual, cada vez más pequeño, abundan ejemplos de inversiones de capital que se desplazan de aquí para allá y para las cuales se elige residencia, ya sea en calidad de inquilino de corto plazo o de propietario ocupante, prácticamente en todos y cada uno de los mercados nacionales y regionales. La fuerza motriz de esta movilidad sigue siendo en gran medida la búsqueda incesante de una mayor rentabilidad.

Esa presión que se ejerce para incrementar la rentabilidad puede crear una situación en la que se intenta obtener una ventaja competitiva considerable, a costa de reducir drásticamente y constantemente las condiciones de trabajo y empleo, en lugar de propugnar la calidad, la innovación o la eficiencia. A menudo este proceder se ha calificado de «carrera cuesta abajo» o de «competencia a campo traviesa», puesto que no se sigue el camino trazado por las normas en la materia.

No obstante, un número considerable de pruebas y, sin duda, una lógica sustancial sugieren que esta «carrera cuesta abajo» tan frecuente no sólo es perjudicial para la mayoría de los trabajadores, que son sus víctimas directas y que por lo general disponen de poquísimo o ningún poder. En última instancia, también resulta «perjudicial para las empresas», porque no genera esa clase de desarrollo sostenible bien arraigado que propicia el desarrollo empresarial a mediano y largo plazo, y porque los consumidores tienden cada vez más a asociar la calidad de un producto no sólo con la presentación, el rendimiento, el gusto o incluso el precio sino también con el impacto que la producción de ese producto ha tenido en las normas sociales y ambientales. Recién estamos comenzando a ver las primeras pruebas de esta tendencia. Las empresas que opten por ignorarla en definitiva lo harán a costa propia.

Por consiguiente, existen sobrados motivos empresariales para que los empleadores trabajen con los sindicatos explorando mecanismos que en primer lugar garanticen que no se practique la «carrera cuesta abajo» y, lo que es igualmente importante, que los consumidores tengan la convicción de que eso no es así.

El punto de partida es la necesidad de contar con un mínimo de normas internacionales del trabajo y respeto del medio ambiente establecidas en el ámbito de organizaciones como la OIT y que dichas normas se incorporen y se apliquen debidamente a escala nacional. Nada reemplaza una buena legislación nacional en materia de protección social y ambiental que se haga cumplir como corresponde y nada de lo que hagamos con las corporaciones o lo que éstas hagan por sí mismas podrá sustituirla.

Dicho esto, existen medios que las empresas y sus interlocutores sociales pueden utilizar para proteger más a los trabajadores y el medio ambiente, medios por los que se reconoce que, en algunos casos, la protección prevista en la legislación nacional es inadecuada o no se aplica plenamente y que, incluso cuando las leyes son buenas y se aplican con equidad, la interacción entre trabajadores y dirección de la empresa puede representar un aporte considerable en lo que respecta a resolver y evitar conflictos superfluos.

Uno de esos medios abarca el creciente interés de las empresas por ceñirse a códigos de conducta. Ahora bien, dichos códigos de ética a menudo suponen esfuerzos tardíos por parte de las empresas para dar alguna garantía de que no participan con entusiasmo en la «carrera cuesta abajo» de la «competencia a campo traviesa». De ahí que esos códigos sean ejercicios unilaterales, muy escasos y muy tardíos, que inevitablemente conllevan ese problema de la credibilidad que las empresas continuarán persiguiendo.

Danone y la UITA decidieron emprender otro camino y han firmado una serie de acuerdos aplicables a escala internacional que comprenden varias esferas importantes de la política social de la empresa.

Dichos acuerdos se recogen en un folleto con un prefacio redactado de común acuerdo que ya se ha publicado en seis idiomas y que abarca cinco esferas generales que afectan las relaciones sociales entre Danone y sus trabajadores.

Para la UITA el acuerdo relativo a la observancia del derecho de sindicación y de negociación colectiva es el más importante porque alude concretamente al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y al Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y además porque considera fundamental que los convenios de la OIT figuren en tales acuerdos.

Ahora bien, el más innovador y estimulante de estos acuerdos de ámbito internacional es el relativo a la gestión de los efectos de los cambios operados en la estrategia de empleo de la empresa, en el cual se estipulan procedimientos concretos de negociación en lo que atañe a las propuestas de reestructuración.

Danone se ha comprometido a respetar a escala internacional un procedimiento que conlleva la plena participación de los sindicatos y ha aceptado tomar debidamente en cuenta las alternativas propuestas por éstos en cuanto a una determinada forma de reestructuración propuesta por la empresa. A mi juicio, el acuerdo de Danone de explorar alternativas con los sindicatos de manera transparente resultará valioso para la empresa a más largo plazo.

Nadie se hace ilusiones en cuanto a las dificultades que planteará y que ha planteado este acuerdo sobre empleo, que, de hecho, ya se ha puesto a prueba en el terreno, en plena batalla, digamos.

En 1998, la propuesta de cerrar un establecimiento en Francia fue objeto de exhaustivas consultas tal como lo prevé la legislación francesa del trabajo. Los sindicatos locales mencionaron posteriormente el acuerdo internacional, pero hay que reconocer que lo hicieron mucho después de lo que hubiéramos querido. Aludir al acuerdo UITA-Danone dio lugar a un nuevo examen de la propuesta de cierre y, gracias a ello, apareció un comprador alternativo que garantizó la conservación de un número importante de puestos de trabajo.

Por muchos motivos, y como era de esperar, este ejemplo generó tensiones y puso a prueba

la relación que tenemos con Danone. Ahora bien, sabíamos desde un principio que esa experiencia incidiría inevitablemente en la puesta en práctica de un acuerdo tan complejo y, por consiguiente, procedimos a analizar conjuntamente lo que había sucedido en ese caso. Tras un proceso de análisis franco y saludable por ambas partes, convinimos en que una mayor atención a este acuerdo en las primeras etapas de la reestructuración propuesta era la mejor manera de lograr beneficios mutuos en el futuro.

Los tres acuerdos restantes versan sobre igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, formación profesional y acceso a la información con fines de negociación colectiva. Tal vez sea oportuno indicar los motivos que persuadieron a Danone y a la UITA de concluir acuerdos oficiales sobre estas cuestiones.

Danone lo hizo porque, si bien por una cuestión de principios debe reconocer la necesidad de tener un comportamiento «ético», en los hechos ha mostrado la seria intención de garantizar que lo haría con transparencia y credibilidad. Ser considerado defensor de políticas sociales éticas e inspirar confianza constituye una clara ventaja empresarial. La credibilidad de Danone dimana naturalmente de los resultados concretos de sus políticas sociales. También dimana en gran medida de su voluntad de establecer políticas sociales en la empresa mediante la negociación con la UITA y sus organizaciones afiliadas. Una adopción unilateral de políticas sociales tan positivas, incluso con intenciones igualmente positivas, a mi juicio no traería aparejada la misma credibilidad de manera sostenible.

Danone también considera que estos acuerdos permiten operar cambios sin que surjan problemas sociales prolongados porque, en general, los cambios que se operan en toda la empresa son objeto de negociación. Por el mismo motivo, también evitan que conflictos menores cobren importancia y, por lo tanto, resulten onerosos, una vez más, porque indudablemente ello resulta positivo para la empresa.

La UITA ha concluido esta serie de acuerdos porque para nosotros supone un medio de garantizar que nuestras afiliadas compartan un punto de partida común en sus relaciones sociales con dicha empresa. Ello puede limitar el grado en que una empresa, Danone en este caso, pueda aplicar normas sociales de un nivel inferior al que suelen aceptar sus interlocutores sociales. Hay muchas más posibilidades de que aquella empresa que se ciñe a esas normas mínimas compita basándose en la calidad, la innovación y la eficiencia; en otras palabras, siguiendo el camino indicado «cuesta arriba» y sin tomar atajos.

Dichos acuerdos benefician a las empresas, a los trabajadores y a los sindicatos que han formado para representarlos. Además, permiten comenzar a delinear un nuevo ruedo para el ejercicio de las relaciones laborales internacionales.

Es obvio que una serie de empresas han empezado a pensar seriamente en los beneficios que ofrece establecer sistemas de relaciones laborales de ámbito internacional. Hasta cierto punto, aquéllas que realizan operaciones importantes en Europa se han visto obligadas a hacerlo en virtud de la legislación sobre los comités de empresa europeos.

A escala nacional, los sindicatos también se van dando cuenta de que es imprescindible contar con un sistema internacional de relaciones laborales que complete los sistemas nacionales existentes, en particular, a la hora de defenderlos para que sobrevivan.

Aunque para muchos esa meta resulta lejana o incluso improbable, podremos ejercer determinadas presiones que inevitablemente desembocarán en esta nueva dimensión de relaciones laborales internacionales. Tales cambios se operarán mucho antes de lo que supone la mayoría de la gente.

Nuestros acuerdos con Danone pueden llegar a ser balizas cruciales que señalen el camino a seguir. Huelga decir que algunos harán todo lo que esté a su alcance para evitar el camino cuesta arriba indicado y considerarán que nuestros acuerdos con Danone son faros peligrosos que alertan de las rocas y las aguas turbulentas que tienen por delante.

Accor

La UITA y Accor firmaron el acuerdo sobre derechos sindicales en 1995. Al contrario de lo que sucedió en Danone, había pruebas fehacientes de que existían grandes problemas «en el terreno» en cuanto al respeto de los derechos fundamentales en las instalaciones de Accor. Tras la firma del acuerdo, la UITA lo utilizó para trabajar en la sede central de la empresa a efectos de mejorar las situaciones locales allí donde se conculcaban los derechos sindicales. A continuación se reseñan algunos ejemplos del éxito de esa labor:

Novotel, Nueva York. La dirección local dio por tierra con el esfuerzo del sindicato para negociar el convenio colectivo, a pesar de haber ganado la elección de afiliación sindical en 1985. Doce años después, gracias al acuerdo internacional, la mencionada dirección local finalmente aceptó negociar un contrato que fue firmado pocas semanas después junto con un

acuerdo preliminar que abarcaba el hotel Sofitel que Accor tenía previsto construir en Nueva York e inaugurar a fines de 1999.

Reino Unido. Un sindicalista fue expulsado por la fuerza de un hotel Accor. Valiéndose del acuerdo, la UITA y dos afiliadas británicas negociaron una serie de reuniones con la dirección de Accor del Reino Unido para llegar a un acuerdo respecto del acceso del sindicato a los hoteles de la empresa en dicho país y la sindicación de sus trabajadores.

Australia. Accor ha estado batallando activamente en favor de los contratos individuales en el lugar de trabajo que prevé la legislación retrógrada aplicada por el Gobierno australiano. Mediante la labor conjunta con Australian Liquor, Hospitality and Miscellaneous Workers' Union (LHMU), sindicato afiliado a la UITA, y utilizando el acuerdo internacional de la UITA con Accor, se logró convencer a la empresa de que declarara una moratoria de 18 meses respecto de ulteriores contratos individuales y entablara con seriedad negociaciones con el citado sindicato.

Indonesia. La dirección local de Accor optó en un principio por «reconocer» únicamente al ex sindicato «oficial» a pesar de que los trabajadores preferían a todas luces un sindicato independiente. Gracias a la utilización del acuerdo de la UITA con Accor y a la labor con la sede central de la empresa en París, la dirección local aceptó reconocer el derecho de los trabajadores de afiliarse al sindicato de su elección.

Toronto. El acuerdo de la UITA con Accor se utilizó para persuadir a la dirección de Accor de Canadá de que modificara el método anti-sindical preconizado por un consultor local y entablara la negociación de un convenio colectivo en el hotel Accor de Toronto.

Tanto los acuerdos de la UITA con Danone como con Accor cimientan relaciones laborales constructivas entre empresas y sindicatos internacionales. Ello se aplica también a los acuerdos marco entre empresas y otros secretariados profesionales internacionales. No obstante, los métodos que anulan la responsabilidad y dificultan la rendición de cuentas por parte de las empresas siguen abundando. ¿Qué visión prevalecerá? El tiempo lo dirá. En un futuro cercano, es muy probable que los sindicatos nacionales, por conducto de los sindicatos internacionales que han formado, encuentren empresas lo suficientemente inteligentes y preclaras y consigan que esta clase de acuerdos sean más bien la regla y no la excepción como lo son hoy en día.

Dialogar, pero sin entregar el alma

André Linard

Director de Información
Confederación Mundial del Trabajo (CMT)

El término «diálogo social» en su acepción amplia designa los mecanismos de consulta entre los actores implicados en la problemática del trabajo, a saber, los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. Dichos mecanismos pueden cobrar formas diferentes según el contexto de que se trate, sea éste nacional o internacional o incluso más circunscrito como el sectorial o el de la empresa. Existen también, en ciertos países, formas de negociación social entre empleadores y trabajadores dirigidas o facilitadas por delegados de las autoridades públicas (los conciliadores sociales, por ejemplo).

En el marco de la Organización Internacional del Trabajo, el diálogo social es objeto de una definición más precisa que figura en párrafo 1 del artículo 2 del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Este convenio reviste una importancia particular porque, como trata de los propios mecanismos de discusión, condiciona la realización de acuerdos sobre otros temas. Lo anterior es característico de la OIT, organismo para el cual el principio del diálogo tripartito ha sido, desde su creación, la piedra angular y su especificidad dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Pero, la definición propuesta con anterioridad plantea por sí sola un cierto número de interrogantes, sobre todo las que apuntan al significado de los términos «consulta», «actores» y «trabajo».

Mecanismos de consulta

No se puede hacer otra cosa que subscribir la importancia de que se instauren y funcionen mecanismos de consulta entre patrones, trabajadores y gobiernos, fundamentalmente por dos razones. En primer término, porque se trata de métodos de concertación que sirven, ya sea para organizar la respuesta a ciertos problemas, ya

sea, llegado el caso, para reducir las tensiones, además de que por lo general es preferible la concertación al enfrentamiento. En segundo término, porque la instauración de esos mecanismos constituye también un reconocimiento de la legitimidad de los sindicatos como interlocutores. Ahora bien, ese combate por el reconocimiento de la calidad de interlocutor nunca se gana por anticipado y siempre hay que recomenzarlo. Tal como lo subraya Mateo Alaluf: los sindicatos deben hacerse reconocer, pero este reconocimiento siempre se pone en tela de juicio; a los sindicatos les interesa contar con un interlocutor, alguien con quien negociar, pero esto no es así en el caso de los empleadores¹.

El diálogo social implica también el reconocimiento del derecho a participar que dimana del trabajo y no solamente de la propiedad, comprendida la de la empresa. Siempre siguiendo a Mateo Alaluf, «la lógica de los propietarios no es la única lógica, existe también la lógica de los que trabajan. La tendencia a decir que para tener derechos los trabajadores deben transformarse en accionistas es contraria a la lógica sindical»².

Participación efectiva

Que viva el diálogo social. Sea. Pero todavía tendría que tratarse de una participación efectiva. En *América Latina*, algunas experiencias de «diálogo social» han consistido, para los gobiernos, en comunicar decisiones y orientaciones ya adoptadas a un órgano de composición tripartita, hay que reconocerlo, pero sin poder alguno a no ser para, llegado el caso, cambiar alguna coma. Con frecuencia, los planes de reajuste estructural «intangibles», impuestos por instancias internacionales y aceptados con resignación por los gobiernos, han servido para justificar estas prácticas.

En *Asia*, el diálogo social va por buen camino en la mayor parte de los países que se

benefician de las ventajas que ofrece la democracia, aunque el nivel que se alcance depende de la dimensión de los espacios democráticos. En *Myanmar* y en *Pakistán*, en vista del régimen militar imperante, no se puede pensar en tal diálogo. En el caso de la *República Popular Democrática de Corea*, la población espera un cambio. *China* se orienta hacia la adopción de reformas recurriendo al diálogo social. En *Indonesia* se aprecia una notable mejoría aunque los peligros que acechan son numerosos. En *Filipinas*, *Malasia* y *Tailandia*, el diálogo social se ha oficializado pero algunas dificultades de orden político y económico están impidiendo que su eficacia quede plenamente demostrada.

Negociar en condiciones de igualdad

Para que los mecanismos de diálogo resulten eficaces se tienen que dar un cierto número de condiciones. En primer lugar debe cumplirse la condición de que se cuente con la *información* necesaria: dialogar en pie de igualdad supone que los actores disponen de toda la información que necesitan, como mínimo para comprender correctamente lo que está en juego. En segundo término, debe darse la condición de *regularidad* en el tiempo y un *estatuto* jurídico de los órganos en los que tiene lugar el mencionado diálogo. Estas dos últimas condiciones tienen por objeto evitar las arbitrariedades de los gobiernos o de los empleadores, que no consultarían sino cuando quisiesen hacerlo, según el caso.

Cultura de una participación en el poder

En sentido estricto «consultar» significa «pedir una opinión», nada más; y nada obliga al que consulta a tener en cuenta la opinión solicitada. Se puede así comprender las distinciones que se hacen en el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT entre consulta, negociación y codecisión³. No obstante, la idea de participación lleva a sobrepasar la interpretación puramente formal y a considerar la consulta en su sentido amplio. Se trata entonces de ejercer una influencia real en el contenido de las decisiones que se adoptan y ello implica: el derecho de iniciativa, el derecho de discutir, el derecho de proponer orientaciones y el derecho de ver que la opinión expresada se tiene en cuenta, a reserva del interés general, que en un régimen democrático es de competencia del polo político (véase más adelante).

Es verdad que todo ello necesita que exista en cada sociedad una cultura de la participación y del reparto del poder que con demasiada frecuencia choca con otra cultura que considera el poder como un medio de imponer un punto de vista excluyendo los demás. La propia formación que han recibido los trabajadores, los empleadores e incluso los responsables gubernamentales puede contribuir al desarrollo de esta última cultura.

Actores

Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores son los tres polos indispensables al diálogo social. Este carácter tripartito es sin embargo objeto de amenazas.

Amenazas al diálogo

El diálogo puede verse amenazado cuando, preso en las redes de la ideología dominante que propicia las privatizaciones, los actores privados piensan poder prescindir del polo político. No cabe duda de que existen argumentos que justifican tal actitud: el principio de subsidiariedad puede llevar a no confiar a una instancia exterior, en este caso los poderes públicos, sino lo que no puede ser convenido directamente entre los actores directamente implicados. No obstante, ello equivale a olvidar que, en democracia, el Estado representa, o bien se supone que representa, el interés general y que las organizaciones patronales y sindicales encarnan intereses que, a pesar de todo, son particulares, incluso cuando este carácter particular abarca a un gran número de trabajadores. El polo político sigue siendo pues indispensable.

Representatividad de las organizaciones

Lo que precede conduce a considerar una segunda amenaza, que es la que se cierne esta vez sobre el carácter tripartito del diálogo social y que es corolario de la cuestión de la representatividad. En efecto, ¿a quiénes representan las organizaciones patronales y sindicales que en un caso concreto se sientan alrededor de una mesa? Esta pregunta nos lleva a considerar un asunto que toca a la democracia interna, pero es en otro elemento donde queríamos insistir aquí, y es el que se refiere a la libertad, para los trabajadores, de estar representados por las organizaciones de su elección. En opinión de la Confederación Mundial del Trabajo, esta liber-

tad de asociación presenta dos facetas fundamentales. Primero, es preciso que las organizaciones sindicales (el razonamiento es válido también para las organizaciones patronales) sean la expresión de los intereses de los trabajadores y no una correa de transmisión del poder hacia éstos. Los regímenes comunistas, dada su particular concepción de la libertad, muy limitada, por lo general conocieron el sistema de sindicato único, expresión del partido-Estado. No son los únicos que se encuentran en tal situación y ésta no ha desaparecido. No cabe duda de que la OIT es un baluarte de la libertad, pero, como se pudo apreciar especialmente en el caso de Côte d'Ivoire, puede experimentar dificultades para conseguir que cambien las situaciones que denuncia.

Posibilidad de que los trabajadores establezcan las organizaciones de su elección

La segunda faceta es tan importante como la primera: es preciso que los trabajadores puedan crear las organizaciones de su elección y puedan verse representados por ellas, incluso si ello implica la existencia de una pluralidad de organizaciones, lo que corresponde al pluralismo que existe *de facto* en la sociedad. La existencia de un diálogo social verdadero en un país exige por lo tanto la participación de *todas* las organizaciones que representan a un cierto número de trabajadores y no exclusivamente de una sola, sea ésta la más numerosa o la que históricamente se ha reconocido como tal. En Chile, por ejemplo, el Gobierno ha creado un mecanismo de concertación, acerca del que es prematuro decir si funciona bien o mal, en el que sólo participa una central de trabajadores aunque existen dos. Esta situación se presenta también en numerosos países de Europa central y oriental, en donde de los escombros del sindicalismo único han surgido sindicatos independientes que no consiguen que se les reconozca una participación en los órganos tripartitos que esté en proporción con los trabajadores que representan.

La OIT admite esta interpretación, como se desprende del memorando de 1978 en que se responde a una petición de interpretación de Suecia⁴. Pero, es preciso constatar que la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical de la OIT, sin duda influido por una concepción particular de la unidad sindical, reconoció muy tímidamente este segundo aspecto de la libertad sindical. Aunque «tiene en cuenta que en cierto número de países, existen varias organi-

zaciones de empleadores y de trabajadores y los interesados pueden elegir pertenecer a una u otra de ellas por razones de orden profesional, religioso o político», no se pronuncia sobre la cuestión de saber si «para los trabajadores y los empleadores, la unidad en la organización sindical es o no preferible al pluralismo sindical»⁵.

Pluralismo sindical

El Comité de Libertad Sindical abrió sin embargo una brecha que ha dado lugar a que desde hace bastante tiempo se haya admitido la necesidad de que existan criterios «previamente establecidos y objetivos»⁶ para determinar la representatividad de las organizaciones y que, a partir del momento en que una nueva federación sindical satisface dichos criterios, debe ser asociada al diálogo social⁷. Es, entre otros, el caso de la Confederación Promyana de Bulgaria.

Queda sin embargo mucho camino por recorrer hasta que se admita que el respeto de la libertad sindical no se impone solamente a los gobiernos sino también a las otras organizaciones sindicales. La libertad sindical implica el derecho de rechazar la afiliación así como el derecho de elegir la organización a la que se desea afiliarse. En otros términos, el respeto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), de la OIT, responde a una misma lógica, lo que hace muy difícil comprender que ciertos países hayan ratificado los dos primeros y no el tercero⁸.

Trabajo

El citado Convenio núm. 144 de la OIT, que prevé la instauración en los Estados Miembros de mecanismos tripartitos de diálogo social relativos a las normas internacionales del trabajo, como las define la OIT, constituye un mínimo a alcanzar. Cabría sin embargo, dentro de la lógica de la participación, ampliar este objetivo al conjunto de los aspectos de la política económica y social que interesan a empleadores y trabajadores. Además, es de hacer notar dentro de esta perspectiva, con el objeto de hacerla realidad, que un cierto número de otros convenios de la OIT, que versan sobre aspectos específicos, prevén explícitamente el recurso a los mecanismos tripartitos.

El diálogo social, ¿acaso una trampa?

La evolución reciente del capitalismo, denominada púdicamente *economía de mercado*, tiende a hacer creer que la oposición tradicional entre capital y trabajo ha desaparecido. Es cierto que recientemente se han presenciado cambios que obnubilan, como la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa que los emplea, o la privatización de los mecanismos de seguridad social. La expresión «empleadores, trabajadores una misma lucha» es, sin embargo, de toda evidencia, un mito. Recientemente, con ocasión de la universidad de verano auspiciada por el Movimiento de las Empresas de Francia (MDEF), el diputado europeo Daniel Cohn-Bendit hacía notar, por supuesto entre el murmullo de los asistentes, que «el capitalismo funciona bien para unos y mal para los otros»⁹.

¿Acaso no se podría decir algo parecido del diálogo social? Para los trabajadores, la participación en la resolución de los conflictos del trabajo en el seno de las instancias tripartitas ¿no constituye acaso una suerte de trampa? A fuerza de administrar conjuntamente el sistema económico, ¿no se exponen las organizaciones sindicales a olvidar que su función primera es la de exigir una transformación de este sistema en favor de los trabajadores y que ello implica, si no necesariamente el conflicto, al menos las luchas sociales?

El diálogo social, ¿es una trampa? No y sí. No lo es cuando el debate tripartito es la continuación de la lucha en el terreno de la discusión y no en el de la confrontación dura. Negociar no equivale a entrar en la lógica del adversario sino a establecer una relación de fuerzas en la que éstas se canalizan de manera constructiva. Si se cumple esta condición se puede considerar que la existencia de mecanismos de diálogo social constituye un paso adelante del «civismo», en el sentido de que se recurre a los métodos de que disponen los ciudadanos para resolver sus diferencias, siempre preferible, no cabe duda alguna, a la violencia.

En cambio, cuando se trata de debilitar la capacidad de reivindicación del mundo del trabajo haciendo actuar a las organizaciones sindicales en terrenos en que se encuentran incómodas, el diálogo social puede transformarse en una trampa para los trabajadores. En esos casos, puede parecer que los sindicatos comparten la paternidad de unas decisiones que después difícilmente los trabajadores podrían desconocer, incluso si les son desfavorables. Esta distinción, lejos de representar una situación teórica, incluso en el marco de las decisio-

nes permanentes de carácter estratégico que hay que adoptar, es concreta y difícil de operar.

En varios países de Europa occidental por ejemplo, hay organizaciones sindicales que participan en la gestión de la economía y de las relaciones laborales. Distribuyen las subvenciones de desempleo a sus afiliados y negocian (por lo tanto, hacen concesiones) convenios colectivos. En el plano internacional, las organizaciones sindicales actúan en el marco de la OIT, donde negocian convenios relativos a diversos aspectos del trabajo con los empleadores y los gobiernos. Ahora bien, históricamente, la OIT se creó justamente después de la revolución soviética para, precisamente, evitar por la vía de la negociación otras rupturas tan radicales.

Dos corrientes históricas

En las estructuras sindicales de los países industrializados, como la Comisión Sindical Consultiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (TUAC-OCDE), instancia de diálogo entre el mundo sindical y la OCDE, o como la Confederación Europea de Sindicatos (CES), cohabitan dos de las corrientes históricas observables en el movimiento sindical. Para una, que caracteriza a los países del norte de Europa, la cogestión y el diálogo en el seno del sistema socioeconómico imperante constituye una práctica tradicional; la otra, propia de la mayor parte de los países del sur de Europa, tiende más bien a cuestionar el sistema, con lo que la frecuencia de las acciones sindicales es más elevada: huelgas y manifestaciones, entre otras. Las organizaciones internacionales deben por lo tanto navegar entre estas dos corrientes, que pueden por lo demás resultar complementarias, a riesgo de verse reprochar, por una parte, estar demasiado bien integradas en el sistema y ser sus cómplices y, por la otra, ser demasiado críticas y adoptar posturas «ideológicas».

Pero, en el plano más próximo, el de la empresa, ya no es posible confundir resistencia y complicidad. Cuando los delegados sindicales participan en instancias como los Comités de Empresa Europeos, se trata más bien, por regla general, de llevar la resistencia al corazón mismo de las empresas. La cuestión se complica por el hecho de que las intenciones, aún siendo completamente sinceras, no constituyen el único criterio. Por fallos en el análisis o por otras razones, se puede ser «objetivamente» cómplice aunque subjetivamente se crea estar resistiendo. Por el contrario, esa misma pre-

sencia en el corazón del «sistema», aquella que permite acceder a la información, suele ser, precisamente, la que permite cuestionarlo y oponerse a algunos de los planteamientos. Se toca así, necesariamente, la problemática de la estrategia. Entre la confrontación radical y el avance paso a paso es imposible decidir en un plano puramente teórico.

Notas

¹ Alaluf, Mateo. 2000. «Trade unionism has always required reconstruction», *Labour Magazine*, Confederación Mundial del Trabajo, núm. 3, pág. 12.

² *Ibidem*, pág. 13.

³ OIT. 2000. *Informe III (Parte 1B). Estudio general de las memorias relativas al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y las relativas a*

la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), presentado a la 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, pág. 18.

⁴ *Ibidem*, pág. 21.

⁵ Véase OIT, 1996: *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición (revisada), Ginebra, OIT, cap. 4, párrafo 286; y OIT, 1994: *Libertad sindical y negociación colectiva. Visión de conjunto*, 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.

⁶ OIT. 1996. *Op. cit.* párrafo 314 .

⁷ OIT. 2000. *320.º Informe del Comité de Libertad Sindical*, OIT, Ginebra, marzo, págs. 86 y 87.

⁸ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); y Convenio sobre la consulta tripartita normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 176).

⁹ *Le Monde*, 2-3 de septiembre de 2000.

Una nueva dimensión de la negociación colectiva

Jean Lapeyre

Secretario General Adjunto
Confederación Europea de Sindicatos (CES)

La práctica de la negociación colectiva es muy diversa en los Estados miembros de la Unión Europea. Lejos de ser un inconveniente, esta diversidad constituye un patrimonio valioso que se ha ido constituyendo durante más de cien años de cultura social. En ciertos países como Bélgica, España, Francia e Italia, la negociación se halla articulada en diferentes planos, a saber, el nacional/confederal, el sectorial/federal y el local o plano de la empresa. En otros países como Alemania predomina en el plano sectorial/regional. A este respecto, el primer acuerdo de nivel regional (*land*) constituye un punto de referencia para las otras regiones. De allí la importancia que ha ido adquiriendo la estrategia de tipo nacional/federal. Por último, en otras regiones como en el Reino Unido, lo que predomina es la negociación en el plano de la empresa.

Cualquiera que sea la cultura nacional en materia de negociación no puede dejar de contemplar tres dimensiones: la nacional, la sectorial y la de la empresa. La construcción europea ha hecho surgir una cuarta dimensión, la comunitaria que, sin copiar de una u otra cultura, les aporta un valor añadido.

Tres negociaciones en el plano confederal han tenido éxito y los acuerdos-marco allí alcanzados han sido validados jurídicamente por el Consejo de Europa. Esto ha hecho de la negociación colectiva europea una realidad que al abarcar los sectores profesionales la ha transformado en un auténtico instrumento de trabajo en el campo de las relaciones laborales en el espacio europeo.

Breve historia del diálogo social europeo

En 1985, cuando Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión, inició el diálogo social europeo reuniendo a dos de los princi-

pales actores patronales, a saber, la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa, UNICE, por los empleadores del sector privado; y el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y de las Empresas de interés económico general, CEEP, por las empresas públicas y con participación del Estado por una parte; y por otra parte un actor sindical, vale decir, la Confederación Europea de Sindicatos, CES, por la otra.

Tres etapas en la evolución de este diálogo social

Para los actores, la primera etapa, de 1985 a 1989, corresponde a un período de iniciación en que deben aprender a comprenderse. No es natural ni evidente para un empleador sueco comprender a un dirigente sindical griego. Para pasar a la etapa de la negociación en el espacio europeo, es preciso en primer lugar que cada actor consiga comprender el sistema de los otros actores. En esta etapa se generará un lenguaje común, una comprensión de la subsidiariedad, aquella que permite establecer los principios que son válidos en el plano europeo dejando un amplio margen de maniobra al plano nacional, que es el plano en que se aplicarán las medidas.

La segunda etapa comienza en diciembre de 1989 con la adopción de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y de un Programa de Acción Social que, gracias a la votación con mayoría calificada, contemplada en el artículo 118 A del Acta Única, contribuiría a dinamizar la iniciativa social legislativa de la Comisión, durante mucho tiempo bloqueada por la acción del principio de la unanimidad. La CES, que siempre quiso que el diálogo social adoptara una forma contractual, lanzó la idea de que los

interlocutores sociales participaran en la reforma del Tratado para abrir así un espacio a la reglamentación negociada. Los empleadores comprendieron entonces que, si no querían que todo quedase reglamentado por ley, debían efectivamente admitir la negociación en el plano europeo. Esta segunda etapa se terminó en diciembre de 1991 con la adopción del Protocolo Social del Tratado de Maastricht, que retoma el acuerdo de los interlocutores sociales del 31 de octubre anterior y los considera como actores de la reglamentación, estando la Comisión obligada a consultarles, facultados para suspender la iniciativa legislativa mientras duren las negociaciones sobre el tema de que se trate. Por lo demás, un acuerdo concluido por los interlocutores sociales puede conseguir una validación jurídica *erga omnes*, por parte del Consejo a propuesta de la Comisión. Se trata en ese caso de una etapa «revolucionaria» del diálogo social.

La tercera etapa empieza en 1991 y dura hasta hoy; es la etapa en que, con la negociación europea, «se pasa al acto». Ya se han concluido e incorporado al derecho europeo tres acuerdos confederales que versan sobre el permiso parental, el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada. En el plano sectorial ello también ha sido una realidad con los acuerdos alcanzados en materia de tiempo de trabajo en el sector de los transportes ferroviarios, del transporte marítimo y del transporte aéreo. Esta tercera etapa debería ahora abrir paso a una cuarta etapa que sería la de conseguir negociar autónomamente, sin que la Comisión tome la iniciativa. La reticencia del patronato europeo respecto de esta nueva etapa es grande.

Marco y contexto de la negociación colectiva europea

El diálogo social se desarrolla en el marco de un modelo que se apoya en tres valores principales:

- la *cohesión económica y social*, que, mediante los Fondos Estructurales y el papel que desempeñan los servicios públicos, debe permitir el desarrollo de todas las regiones de Europa compensando, en particular, los retardos estructurales existentes y favoreciendo el acceso de todos los ciudadanos a servicios de calidad en materia de educación o de salud, por ejemplo;
- la *solidaridad*, que, sobre unos cimientos constituidos por el respeto de los derechos

sociales, permita una convergencia de las situaciones sociales y evite el riesgo de *dumping* social; solidaridad que debe impregnar la preservación, la modernización y el desarrollo de una protección social solidaria y no de tipo individual;

- la *calidad de las relaciones sociales* como el medio más eficaz desde un punto de vista económico y social de anticipar las situaciones y de controlar, mediante la negociación colectiva, las mutaciones industriales y tecnológicas y el progreso social. Precisemos desde ya que no puede existir un nivel europeo de negociación si éste no está enraizado en el valioso patrimonio que constituyen las negociaciones nacionales y sectoriales. El plano europeo representa una plusvalía, un valor añadido que depende de la naturaleza transnacional y supranacional de los problemas que se presentan a la construcción europea. Por una parte, para evitar el riesgo de *dumping* social y para que la convergencia monetaria no se traduzca en una divergencia social y, por la otra, para explotar plenamente el potencial de la Unión Europea en beneficio del empleo y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados europeos, que son los únicos medios de inspirarles confianza en esta nueva etapa decisiva de la construcción europea.

El mencionado diálogo social tiene lugar y evoluciona igualmente en un contexto que se caracteriza por:

- la lucha contra un desempleo masivo y de exclusión social, incluso si la recuperación económica sostenida ha reducido actualmente el desempleo y ha permitido plantear como objetivo el pleno empleo, tal como lo hicieron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Lisboa en marzo de 2000. El desempleo prolongado continúa siendo importante y la lucha contra la exclusión social sigue vigente;
- la Unión Económica y Monetaria que el 1.º de enero de 1999 franqueó una etapa decisiva. La utilización del euro presenta aspectos positivos y aspectos amenazadores. Positivos en lo que respecta al establecimiento de las bases de un crecimiento estable y cualitativo mediante una mejor coordinación de las políticas económicas e industriales, pero también amenazadores por el riesgo que existe de que los empleadores y los gobiernos busquen en el elemento costos salaria-

les los nuevos márgenes de flexibilidad que no aseguren el juego de las monedas y los presupuestos;

- la estrategia europea para el crecimiento y el pleno empleo referente a los procesos integrados de Luxemburgo, en lo que se refiere al mercado del trabajo; de Cardiff, en lo que toca a las reformas estructurales; y de Colonia, en lo que se refiere al diálogo macroeconómico, fortalecidos todos por los objetivos de Lisboa que conceden también importantes facultades de concertación tripartita a los interlocutores sociales en el plano nacional y en el plano europeo;
- la perspectiva y las condiciones de la ampliación de la Unión Europea deben decidirse ahora y necesitan que todos los actores participen – los de las esferas política, económica y social – para que se pueda responder a los desafíos considerables que plantea la integración. La dimensión social de la ampliación de la Unión será una de las principales cuestiones que habrán de resolverse para que dicha ampliación sea un éxito. A este respecto la CES, con todos los sindicatos de los países candidatos a integrar la Unión, ya se ha comprometido a colaborar en la creación de las condiciones que conducirían a ese éxito.

Tres objetivos y tres espacios para el diálogo social y la negociación colectiva europea

Objetivos

Los tres grandes objetivos del diálogo social europeo son:

- i) la coordinación de las negociaciones colectivas nacionales y sectoriales, habida cuenta de su interdependencia en el marco de la zona euro y de la necesidad de trazar líneas directrices de negociación, en especial, las que se refieren a las políticas salariales, a partir de indicadores comunes sobre inflación, productividad, beneficios, objetivos en materia de empleo y condiciones de trabajo (véase la pág. 33);
- ii) la negociación sobre los derechos transnacionales y supranacionales a fin de asegurar una base mínima común que permita armonizar, mejorándolas, las situaciones nacionales; y
- iii) la negociación en los planos sectorial y territorial respecto de las consecuencias de la

integración económica y monetaria, y la explotación del potencial de ésta en lo que respecta a la creación de empleos y mejoras en la organización del trabajo.

Estos tres objetivos se vuelven a encontrar en los espacios posibles del diálogo social, a saber, el que tiene lugar en los planos interprofesional, sectorial, de las empresas transnacionales y de las regiones transfronterizas.

Espacios

Los diferentes espacios, en especial el que se da en los planos interprofesional y sectorial, deben complementarse y articularse entre sí para generar una auténtica sinergia, una dinámica de negociación en todos los planos.

En el plano europeo se pueden definir los principios y líneas generales en un acuerdo marco dinámico. En los planos nacional y sectorial se pueden hacer realidad los objetivos que se han definido en el plano europeo y se pueden abordar también problemas sectoriales y territoriales específicos.

El espacio interprofesional

- El primer objetivo es establecer una base de normas mínimas para la negociación colectiva como se hizo ya con la licencia parental, el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada.
- Se ha abierto un nuevo frente de negociación en lo que respecta al trabajo temporal, sin duda extremadamente difícil, pero el solo hecho de que en el plano europeo se pueda negociar sobre cuestiones difíciles prueba la evolución positiva que ha tenido el diálogo social desde 1985. Este objetivo se inscribe también en el de la contribución de los interlocutores sociales a una estrategia europea de crecimiento y de pleno empleo.
- El tercer objetivo es la coordinación de las políticas de contratación, y en particular las políticas salariales. Una iniciativa interesante en materia de coordinación ha sido la que han emprendido nuestras confederaciones y federaciones belgas, holandesas, luxemburguesas y alemanas. Pero ello ya ha adquirido otra dimensión con el establecimiento, el 1.º de enero de 1999, de la moneda única. La coordinación debe hacerse entre once, incluso doce partes ahora contando a Grecia. Con este objeto se han de elaborar nuevos instrumentos de análisis y de com-

paración y también indicadores comunes. Nuestro Instituto Sindical Europeo de estudios (ISE) ha comenzado ya a elaborar los instrumentos indispensables que habrán de permitir que nuestras confederaciones y federaciones puedan trabajar conjunta y coordinadamente.

La CES organizó el año pasado un seminario destinado a los negociadores de sus confederaciones y de sus 12 federaciones sobre el tema del impacto de la unión monetaria y económica en las negociaciones colectivas. Se proseguirá nuestra labor en el plano confederal sobre ese tema con objeto de apoyar el diálogo macroeconómico con los ministros de Asuntos Económicos y Financieros y con el Banco Central Europeo.

Este debate no puede disociarse del que tiene lugar en torno a los impuestos, que deben armonizarse en el plano europeo, en especial, en lo que se refiere a la financiación de la protección social.

La integración del Protocolo Social en el Tratado de Amsterdam ha fortalecido también las responsabilidades de los interlocutores sociales tanto entre las profesiones como en el seno de las mismas en lo que se refiere a la capacidad de negociación.

El papel del diálogo social europeo consiste también en promover el modelo de desarrollo económico y social que se apoya en los valores de cohesión, solidaridad y calidad de las relaciones sociales. Ello es especialmente importante en la perspectiva de una ampliación de la Unión Europea. Por otra parte, la CES, la UNICE y el CEEP llevan a cabo un estudio conjunto sobre la situación del bipartismo y del tripartismo en los países candidatos. Dicho estudio debería conducir este año a apoyar los trabajos preparatorios de una gran conferencia que reunirá a todos los responsables de los empleadores y de los sindicatos de los países miembros y de los países candidatos a miembros.

La importancia que ha adquirido el diálogo social debería conducir a que se integren en el Tratado derechos sociales fundamentales como el derecho de sindicación, de negociación y de acción, entre otras, la acción transfronteriza. No es normal que el capital pueda circular libremente, pero que no sea éste el caso del derecho de huelga.

La promoción del modelo europeo, el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la construcción de la comunidad, el equilibrio y la complementariedad que existen entre la uniformización legislativa y de los contratos

constituyen también elementos que sirven de ejemplo de una reglamentación de espacios geoeconómicos en el marco de la mundialización, cuyo carácter liberal y desreglamentado domina todavía. A la mundialización de la economía debe corresponder la mundialización de la justicia social.

El espacio sectorial

El control de las mutaciones industriales y tecnológicas y de los cambios en la organización del trabajo y del tiempo de trabajo son elementos fundamentales de la dimensión sectorial transnacional europea y constituyen un amplio ámbito de acción para el ejercicio del diálogo social y de la negociación.

Pero, un enfoque coordinado de las políticas salariales y de los convenios colectivos también forma parte del campo de acción de las federaciones europeas. Los trabajadores de la Federación Europea de Trabajadores Metalúrgicos, FEM, los de las artes gráficas de UNI-Europa, los del textil, el vestido y el cuero de la FSE-THC (véase la pág. 35) han elaborado directrices y procedimientos de coordinación que se inscriben en el marco de los establecidos por la CES. La cuestión central radica en el principio de una distribución de los beneficios de la productividad en función de la inflación y compensándola. Se ha constatado que a partir de los años noventa, la política de moderación salarial ha tenido por lo general como resultado que la parte que corresponde a los salarios en el ingreso nacional se ha ido quedando atrás y que ello se ha acompañado de un fuerte aumento de la productividad y de una baja tasa de inversiones. Los beneficios en cambio no han cesado de aumentar y han favorecido en mayor medida la especulación en bolsa en lugar de la inversión productiva, creadora de empleo. Parece ser que la moderación salarial se ha transformado en un dogma, sea cual sea la evolución de los hechos. La CES y sus federaciones no pueden aceptar esta situación, y tras los esfuerzos consentidos en virtud de la aplicación de la moneda única, los trabajadores quieren recibir la parte que les corresponde en el crecimiento.

La anticipación y la gestión de las reestructuraciones y del redespigamiento de las actividades económicas en el espacio europeo exigen de parte de los trabajadores un dominio de la información, de la consulta, de la participación y de la negociación. Los hechos que han tenido lugar en Renault, Lévi-Strauss, Michelin y Pirelli han demostrado la importancia que tiene desarrollar las capacidades a este respecto y por lo tanto

la necesidad de fortalecer la legislación existente, en particular la relativa a los Comités de Empresa Europeos y a los despidos colectivos.

En este sentido, es igualmente urgente la creación de un Observatorio Europeo de las Mutaciones en el que participarían los interlocutores sociales, en particular en el plano sectorial, que tuviera el propósito de detectar los nuevos hechos que ocurren, anticipar las situaciones en la medida de lo posible y poner en práctica políticas de gestión que anticipen la situación del empleo tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Dicho observatorio sería un excelente medio de alimentar el diálogo social.

Sería también indispensable que una normativa o un acuerdo marco europeo obligue a las empresas a elaborar un informe anual relativo a los cambios y mutaciones previsibles que tendrán lugar en su seno, que presentarán a la consideración de las instancias representativas de los trabajadores.

El espacio sectorial es también el espacio en que actúan los Comités de Empresa Europeos. Ya se han establecido más de 600 por acuerdo. Lo anterior significa que más de 20.000 militantes trabajan en las empresas en un trabajo sindical de tipo transnacional. Ello constituye un desafío para las federaciones sindicales europeas y para la CES, principalmente en lo que toca a la formación y al apoyo logístico. No basta con que la Dirección General Europea de una empresa proporcione una gran cantidad de información; hay que ser capaces de asimilarla, y ello entre sindicalistas de países diferentes y que se encuentran en situaciones diferentes. Es necesario por consiguiente ofrecer a los Comités de Empresa Europeos apoyo y nuevas herramientas de análisis. El mencionado Instituto Sindical Europeo de estudios (ISE) puede sin duda ayudar en esta materia, pero se necesitan otras herramientas en el ámbito europeo, por ejemplo, sobre contabilidad y verificación de cuentas tanto económicas como industriales en las empresas.

El espacio sectorial puede también, como ya se ha dicho, contribuir a elaborar normas sociales en ámbitos específicos. El ejemplo de lo acontecido con el tiempo de trabajo en los sectores del transporte marítimo, ferroviario y aéreo demuestra esta capacidad con un resultado que ha sido legitimado por una normativa legal. Pero cabe igualmente señalar el acuerdo voluntario firmado sobre el tiempo de trabajo, la seguridad y la salud, y la formación profesional aplicable al sector agrícola. Veinticinco comités de diálogo social sectorial, que cuentan con el

apoyo de la Comisión Europea, han visto ya la luz y han producido resultados comunes como el código de derechos fundamentales en el sector del calzado, los acuerdos en los sectores de la limpieza, química industrial, del comercio, de la vivienda y la construcción. Desafortunadamente puede constatarse también un vacío inadmisibles en los sectores de la metalurgia, la química y la administración pública.

El espacio territorial

Los Fondos Estructurales comunitarios son instrumentos importantes de la cohesión que requieren de parte de los sindicatos una capacidad de intervención en los planos local y regional. Ello es especialmente importante en los territorios en que han tenido y tienen lugar reconversiones industriales importantes como en el carbón, la siderurgia y la construcción naval, pero también en las regiones transfronterizas, donde la movilidad económica y del empleo es mayor y la proximidad cultural desempeña un papel importante. La CES ha establecido ya 37 comités sindicales interregionales transfronterizos. Algunos, como el del Norte-Estrecho de Calais/Hainaut-Flandes occidental/Kent, han encontrado ya interlocutores patronales y se esboza allí un proyecto de diálogo social.

La CES realizó también un esfuerzo particular para crear comités sindicales interregionales en las regiones transfronterizas con los países candidatos para tratar problemas relacionados con la migración laboral, el mercado de trabajo y la solidaridad.

La capacidad de los actores europeos

El desarrollo de la capacidad de negociación en el plano europeo ha llegado a ser una exigencia. Frente a ello hay que dotarse consecuentemente de los medios necesarios. Lo anterior exige transferencias de poder y el establecimiento de procedimientos democráticos. Después de tres congresos (Luxemburgo, Bruselas y Helsinki), la CES ha adaptado sus estatutos y elaborado un reglamento interno de negociación con el objeto de establecer las reglas que permitirán decidir acerca de un mandato, controlar la negociación a que da lugar y decidir acerca de sus resultados. Dicho ejercicio resultó difícil y exigió un año para llevarlo a cabo. ¡La transferencia de poder nunca es cosa fácil! La legitimidad doble e indispensable de la CES, interprofesional y profesional, le permite una capacidad de negociación auténtica-

mente europea que tiene en cuenta las diferencias culturales en materia de negociación colectiva. Lo anterior no es tan evidente en el caso de la UNICE, que sólo cuenta con la base que le proporcionan las confederaciones patronales nacionales.

La europeización de la negociación impone a su vez una europeización de la formación nacional y de los medios de formación supranacionales europeos. La Academia Sindical Europea responde a esta exigencia. Es necesario formar a los negociadores de mañana, a quienes el espacio europeo les parecerá un espacio natural. La experiencia obtenida con los empleadores respecto de la creación de un Centro Europeo de Relaciones de Trabajo, en el que los representantes de los empleadores y de los sindicatos recibieron juntos formación respecto de la problemática europea de negociación colectiva, ha demostrado el interés de una iniciativa de este tipo, como lo prueba también el interés que despertó entre los participantes un curso piloto que se les ofreció. Desafortunadamente, el hecho de que el Parlamento Europeo no apoyara la iniciativa no permitió proseguir el experimento. Ciertamente habrá que volver a intentarlo.

Actualidad del diálogo social

Vivimos actualmente un período importante para el porvenir del diálogo social europeo. Nunca antes los interlocutores sociales recibieron un reconocimiento mayor acerca del papel que desempeñan. Ningún consejo de ministros de asuntos sociales, de economía y finanzas, ni ningún jefe de Estado o de Gobierno deja de referirse o de hacer un llamamiento a los empleadores y a los sindicatos. A pesar de ello, todavía existen reticencias, también mala voluntad a veces. La actitud de los empleadores sigue siendo pasiva, lo que limita el potencial del diálogo social y no permite responder con altura a los desafíos que plantean una sociedad en mutación y la construcción del proyecto europeo.

El rechazo de los patrones europeos a negociar en materia de derecho a la información y a la consulta exige actualmente que el legislativo adopte rápidamente un proyecto de directiva a ese respecto. La presidencia francesa (julio a diciembre de 2000) hizo avanzar este proyecto, pero no consiguió su objetivo. Por otra parte, el estatuto de la Sociedad Anónima Europea fue adoptado durante la presidencia francesa.

La negociación entablada sobre el trabajo temporal debería permitir proseguir la regla-

mentación del trabajo precario y de las formas atípicas de trabajo con el mismo objetivo que se persiguió en el caso de los contratos de duración determinada en el sentido de asignarles un carácter marginal para asegurar la igualdad de trato a los trabajadores y trabajadoras de que se trate.

La estrategia europea para el empleo, fortalecida en la Cumbre del Empleo de Lisboa, en marzo de 2000, debería conducir a los interlocutores sociales a implicarse más en lo que podría constituir un verdadero pacto europeo para el empleo que contara con el compromiso de los Estados miembros, de la Comisión y de los interlocutores sociales, cada uno en su ámbito de competencia, pero asumiendo responsabilidades conjuntas frente a los demás, sobre lo que se habrá hecho o no se habrá hecho. La CES, la UNICE y el CEEP podrían establecer líneas de acción, paralelamente con las que establezcan los Estados miembros.

La CES ha propuesto ya negociaciones a los empleadores dando prioridad a las que versan sobre el teletrabajo y la formación durante toda la vida, pero los empleadores se niegan a negociar al respecto. Es de esperar que esta situación no se prolongue; de otro modo la CES deberá pedir al legislador que entre en materia. La actitud de los empleadores plantea el problema de la autonomía del diálogo social. La próxima etapa de éste debería consistir en la posibilidad de entablar una negociación por iniciativa de los propios interlocutores, sin que deba mediar una iniciativa legislativa de la Comisión a este respecto. ¡No pueden los empleadores reivindicar constantemente la autonomía al tiempo que se niegan a asumirla!

Bajo la presidencia francesa de 2000 se adoptó el Programa Social que permitirá establecer un programa de trabajo para los próximos cinco años, con lo que se fortalecerá la política social comunitaria y se brindará aliento y estímulo a los interlocutores sociales. Lo que ahora resta por hacer es aplicar el mencionado programa.

Ante la inercia patronal, la capacidad de movilización de la CES es un elemento determinante, capacidad que seguirá siendo necesaria para estimular y apoyar la voluntad política de los poderes públicos de hacer algo más por la política social y el pleno empleo. La manifestación de Luxemburgo de noviembre de 1997 consiguió reunir a más de 30.000 militantes sindicales europeos; la manifestación de Oporto, en junio de 2000, reunió a más de 50.000, con una fuerte participación de las organizaciones españolas; la que tuvo lugar la víspera

del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno en Niza el 6 de diciembre de 2000 consiguió congregarse a 70.000 manifestantes. La CES se está transformando en una verdadera organización sindical gracias a esta capacidad de negociación que le han brindado las confederaciones nacionales y las federaciones profesionales europeas. En ella reside la oportunidad que se presenta al diálogo social en el futuro.

Ejemplos de coordinación europea en materia de negociación colectiva

En el seno de la CES tiene lugar la coordinación de la negociación colectiva, hecho que se ilustrará con tres ejemplos: uno en el plano regional denominado «Grupo de Doorn» que regrupa a los sindicatos de cuatro países, a saber, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo; y dos en el plano sectorial, el de la metalurgia y el del textil, el vestido y el cuero.

Grupo de Doorn

La iniciativa de Doorn que dio lugar a la «Declaración de Doorn» de 1998, que firmaron los representantes de las organizaciones sindicales confederales y sectoriales de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, tiene su raíz en la decisión del Gobierno belga de asociar, por razones de competitividad, los aumentos salariales en Bélgica con los de los países vecinos.

En la citada Declaración, el Grupo de Doorn adoptó el principio de que las futuras reivindicaciones salariales en cada país del grupo deberían hacerse con base en una fórmula que comprendiera la suma global del costo de la vida y los aumentos en la productividad. Como medida para administrar el curso de las futuras negociaciones, se estableció una red de informaciones y se invitó a participar en las reuniones de los comités de negociación colectiva, en calidad de observadores, a representantes de los sindicatos nacionales. Este proceso debía destacar y fortalecer la posición de los sindicatos en las negociaciones llevadas a cabo en el plano nacional a fin de evitar cualquier tipo de *dumping* salarial.

Después de 1998 el Grupo de Doorn ha seguido celebrando reuniones anuales que organiza un grupo técnico que se reúne con regularidad. En una reunión que tuvo lugar en Luxemburgo el año pasado se decidió fortalecer la iniciativa de Doorn y se organizaron dos seminarios de trabajo sobre la manera de utilizar la fórmula adoptada (con base también en cifras que permitieran hacer comparaciones) y

sobre la coordinación internacional de las reivindicaciones sobre cuestiones distintas de los salarios, en particular, sobre dos aspectos de orden cualitativo, a saber, la formación y la gestión de la carrera profesional, y la conciliación de la vida privada y la vida profesional. En esa oportunidad se decidió igualmente crear un sitio web sobre la iniciativa de Doorn.

Federación europea de la metalurgia (FEM)

Esta federación se comprometió con la coordinación ya en 1993 cuando decidió realizar los primeros intercambios de información sobre modelos nacionales de negociación colectiva y la creación de un fondo de ideas al respecto. No obstante, el logro de una coordinación propiamente dicha necesitó que se franquearan varias etapas importantes.

El primer «reglamento sobre la coordinación de los salarios» se aprobó en 1996. Este primer intento de establecer una coordinación tenía su base en una regla muy simple que estipulaba que los aumentos de salarios debían, como mínimo, compensar la inflación. El objetivo principal de la coordinación era entonces garantizar la conservación del poder de compra de los trabajadores. Otra etapa consistió en fijarse un objetivo de convergencia en lo que respecta al tiempo de trabajo. A este respecto se publicó una «línea directriz» en favor de converger hacia unas 1.750 horas de trabajo anuales, es decir, alrededor de 38 horas semanales, y a título de objetivo intermedio un número cercano a las 35 horas semanales.

En 1998, una primera evaluación del «reglamento sobre la coordinación de los salarios» mostró que la tasa de productividad había superado la tasa de inflación. Una ampliación del reglamento permitió posteriormente comparar las situaciones nacionales. El concepto de aspectos cualitativos contemplado en el acuerdo estipulaba igualmente que una «proporción equilibrada» del aumento de la productividad podía ser utilizada para mejorar diversos aspectos como los relativos al tiempo de trabajo, la jubilación y la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, entre otros.

Con el fin de dar seguimiento a la concretización de la coordinación, la FEM creó una «red europea de información sobre negociación colectiva» denominada «eucoba@». Dicha red acopia y compila los resultados obtenidos en materia de negociación colectiva en el sector de la metalurgia y publica todos los años un

informe en que se comparan las informaciones recogidas. Lo anterior constituye un primer paso hacia una verdadera coordinación basada en las cifras que manejan los sindicatos y los acuerdos firmados en los ámbitos nacional y regional. El citado informe estará disponible próximamente en el sitio web de la FEM.

La FEM, en el marco de las estrategias de coordinación elaboradas, ha establecido igualmente redes regionales como la que abarca la región Bélgica/Paises Bajos/Renania del Norte-Westfalia. Dicha región ha solicitado un coordinador que apoye la cooperación intersindical.

Federación de sindicatos del textil, el vestido y el cuero (FSE-THC)

Desde 1993 esta federación ha venido acopiando información y creando la primera base de datos sobre convenios colectivos en el sector del calzado. Esta iniciativa se concretó con el apoyo financiero de la Comisión Europea y contó además con la participación de los empleadores en el marco del diálogo social sectorial.

La Federación de sindicatos del textil, el vestido y el cuero adoptó en 1998 un protocolo sobre el tiempo de trabajo y en 1999 otro sobre la coordinación sindical.

Hoy, el concepto de coordinación salarial se asienta en la idea de la «serpiente de salarios», una versión adaptada de las líneas que orientan la acción de la CES o de la FEM relativas a la coordinación de los salarios. En este marco, las alzas de salarios deben corresponder a la inflación, a lo que se agrega la mitad del aumento de la productividad nacional. De todas maneras, esta suma puede ser sobrepasada en caso de circunstancias especiales como una productividad sectorial más elevada, buenos beneficios o un desempleo reducido. Por otra parte, puede suceder que las cifras nacionales sean más bajas como en caso de circunstancias económicas negativas en un sector determinado. El concepto de coordinación salarial se ha incluido también en un enfoque amplio de la evaluación de los aspectos cualitativos de los convenios y de los aumentos de salarios.

Sus resultados podrían ser analizados cada tres o cuatro años. Se ha planteado también como objetivo poder negociar en el futuro estas «líneas de orientación» con los empleadores en el ámbito europeo. Al mismo tiempo, la Federación está creando una base de datos sobre todos los sectores que la integran y no exclusivamente el sector del calzado.

Panorama del diálogo social en cinco países del Caribe

Evelyn Greaves

Especialista principal
Actividades para los Trabajadores
Oficina de la OIT para el Caribe,
Puerto España

En este artículo se presenta un panorama del diálogo social en cinco países del Caribe durante el decenio de 1990 examinando la práctica de las relaciones laborales, los retos que trajeron aparejados la mundialización y la liberalización del comercio, las reacciones de sindicatos, empleadores y gobiernos, y lo que se ha aprendido. Se intentará asimismo trazar el camino a seguir. En los países abarcados por este artículo (Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago) todos los interlocutores sociales han tratado de dar significado al diálogo social en sus luchas para hacer frente a los múltiples y difíciles retos económicos que se plantean en virtud de la dinámica de esta economía mundializada; fue la razón por la que se seleccionaron.

Es importante establecer en un comienzo una definición de trabajo de diálogo social reconociendo que forma parte del tripartismo, eje principal en el que se funda y en torno al cual giran las actividades de la Organización Internacional del Trabajo.

La definición que se utiliza en el presente artículo es producto de las deliberaciones mantenidas en una reunión conjunta de la OIT y la Unión Europea (UE) sobre la promoción del diálogo social en el Caribe en el marco de la cooperación descentralizada, en la que participaron representantes del Congreso de Trabajadores del Caribe, de la Confederación de Empleadores del Caribe y de sindicatos y empleadores de Martinica. Dicha definición dice así:

«El diálogo social abarca toda clase de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común

relacionadas con la política económica y social. La meta del proceso de diálogo social es funcionar en un ámbito de confianza y cooperación.» (OIT, 2000).

Más adelante se examina la cuestión de la confianza que es de cabal importancia para que el diálogo social dé resultado. Por el momento, nos ocuparemos de la negociación colectiva y de otros métodos utilizados en la consecución de un acuerdo entre empleadores y representantes de los trabajadores. Ahora bien, no hay que perder de vista que la meta primordial del diálogo social es conseguir una participación activa de los interlocutores sociales en la toma de decisiones sobre cuestiones económicas y sociales de carácter fundamental. Esta evolución nos llevará naturalmente a una situación de *cooperación social* en la que se trata de evitar el conflicto por todos los medios posibles.

Cabe señalar que los países del Caribe en los que se centra nuestro enfoque llevan años participando activamente en consultas tripartitas. Por lo general, estas consultas versaban sobre cuestiones relacionadas con la ratificación de convenios de la OIT. También hubo algunas sobre cuestiones sociales y económicas que nunca se oficializaron. En el decenio de 1990, el despegue de la mundialización y la liberalización del comercio pusieron de relieve la necesidad de que los interlocutores sociales trabajaran juntos por la supervivencia y el desarrollo de dichos países. Este asunto también se examinará más adelante.

El otro elemento de la definición que trataremos es la *negociación*. Ello nos permitirá reseñar la negociación colectiva tal como se practica en estos países. La negociación colectiva es un arte bien desarrollado en el Caribe que se

viene practicando desde el decenio de 1940, cuando las leyes que autorizaban la formación de sindicatos se incorporaron a los cuerpos legislativos. Estas leyes se inspiraron en la legislación sindical británica cuyo sistema de relaciones laborales es en gran medida «voluntario», es decir, cuenta con unas pocas leyes dejando en la práctica que las partes (sindicatos y empleadores) definan por sí mismas los términos de su relación. De ahí que no se pueda recurrir a los tribunales para hacer cumplir los convenios colectivos.

En este sistema, sindicatos y empleadores negocian y suelen concluir acuerdos a escala nacional. En caso de incumplimiento, cada parte es libre de dirigirse al ministerio o al departamento de trabajo para llegar a una conciliación. Muchos acuerdos también se concluyen a este nivel. En caso de que un acuerdo resulte imposible, y en función de la importancia estratégica de la empresa, el ministro de trabajo o el primer ministro convoca a las partes para allanar el camino a un acuerdo. Este método ha dado resultado en los países donde se ha practicado. De ahí que pueda decirse que a lo largo de los años ha evitado el caos en las relaciones laborales. En estos últimos años sin embargo las posiciones se han polarizado, sobre todo en lo que respecta a los empleadores; en menor medida en lo que respecta a los sindicatos. Se puede decir que el nuevo entorno en que las empresas tienen que competir les ha obligado a ser menos generosas en las concesiones de salarios y trabajo que hacen a los trabajadores. Este entorno ha obligado asimismo a las partes a examinar los métodos que venían utilizando para resolver los problemas. A este respecto, los interlocutores sociales han examinado métodos alternativos siendo el diálogo social, conducente a la cooperación social, el más apreciado.

Trinidad y Tabago constituye un caso especial e interesante en materia de relaciones laborales en la región. Allí, la Ley de relaciones laborales (1972), por la que se creó el Tribunal de Trabajo, en cierta medida ha circunscrito la negociación colectiva y puesto límites a la libertad sindical. Huelga decir que ello ha sido objeto de quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. La negociación colectiva es voluntaria hasta que se llega al punto de ruptura en el plano de la empresa o a nivel de la conciliación en el Ministerio de Trabajo. Después de esa etapa es obligatoria y se remite al Tribunal del Trabajo para que emita una decisión judicial. Esta última es vinculante para ambas partes y sólo se puede apelar por cues-

tiones de orden jurídico. También existen disposiciones para registrar en el Tribunal todos los convenios colectivos, ya sea a escala de empresa, del Ministerio de Trabajo o del propio Tribunal. Dichos convenios tienen fuerza de ley.

Otro elemento de la definición que trataremos son las *cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social*. En el Caribe, los gobiernos utilizan profusamente el concepto de consejos de administración y corporaciones encargados de la gestión de una amplia gama de actividades del sector público, a saber: puertos; seguridad social; turismo; desarrollo industrial; vivienda; enseñanza técnica y profesional; cultura; educación, y banca. Como se puede suponer, en estas instancias se toman decisiones capitales en materia de política social y económica. En los países que nos ocupan se suele pedir a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores que nombren sus representantes ante dichos órganos. Indudablemente, estas entidades se benefician de la participación de los interlocutores sociales en sus deliberaciones. Por lo tanto, en este ámbito, se puede decir que el diálogo social está vivo y que funciona.

Confianza

A esta altura, tal vez sea oportuno hablar del elemento *confianza* al que nos referimos anteriormente. Uno de los escritos mejor articulados sobre este tema es el libro *Trust. The social virtues and the creation of prosperity* (Confianza. Virtudes sociales y prosperidad), de Francis Fukuyama, donde se dice que en cualquier sociedad moderna, la economía es uno de los ruedos fundamentales y más dinámicos de la sociabilidad y que mientras la gente trabaje en organizaciones que satisfagan sus necesidades individuales, el lugar de trabajo la sustraerá de su vida privada para ponerla en contacto con un mundo social más amplio. Dicho contacto no es sólo un medio de obtener ingresos sino un importante fin de la propia vida humana. También allí se dice que una de las enseñanzas más importantes que nos deja el examen de la vida económica es que el bienestar de un país, al igual que su capacidad de competir, está condicionado por una sola característica cultural que lo impregna todo, a saber, el nivel de confianza que reina en cada sociedad.

Fukuyama prosigue dando ejemplos de situaciones empresariales donde la confianza ha contribuido al éxito y de otras donde la falta de confianza ha llevado al fracaso. Este autor también se refiere al concepto de «capital social» de

James Coleman, es decir, a la capacidad que tienen los hombres de unirse en grupos y organizaciones con fines comunes. Concluye que la capacidad de asociarse depende a su vez del grado en que las comunidades comparten normas y valores, y son capaces de subordinar los intereses individuales a los del grupo. Entre esos valores compartidos figura la confianza, elemento que tiene un valor económico importante y que se puede medir (Fukuyama, 1995).

Es importante detenerse un momento en este punto particular porque la prueba que se presentará para describir un buen ejemplo de cooperación social en el Caribe depende del papel que desempeña la confianza entre los interlocutores sociales.

Para darle más peso a este argumento podemos citar a Kieran Mulvey, que en un informe presentado en la Reunión OIT/UE en Trinidad y Tabago, recalca la importancia de la confianza en estos términos: la importancia del tripartismo y, de hecho, de los acuerdos bipartitos, y del papel que desempeñan en la regulación y apoyo a las relaciones laborales entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos se reconoce claramente en muchos procesos institucionales de diálogo social de la UE, en los convenios de la OIT, en la legislación nacional y en el propio sistema de libre negociación colectiva. No obstante, es preciso reforzarlos, alentarlos y apoyarlos. Ello implica un alto grado de confianza entre los interlocutores sociales, por un lado, y con el gobierno, por el otro. Establecer esa confianza y lograr que sea duradera exige un alto grado de valor, compromiso y liderazgo (Mulvey, 2000).

Examinemos ahora detalladamente la práctica del diálogo social en estos cinco países del Caribe.

Barbados

A fines del decenio de 1980, la economía de Barbados experimentó un crecimiento saludable, pero a principios del decenio siguiente comenzaron a perfilarse problemas económicos en el horizonte. La fase descendente de la economía mundial tampoco ayudó y hacia septiembre de 1991, a raíz de la creciente tasa de desempleo, de un índice de crecimiento negativo (-3 por ciento), del alto coeficiente del servicio de la deuda externa, de un escaso intercambio con el extranjero y de una inversión extranjera inexistente, el Gobierno tuvo que pedir ayuda a las instituciones financieras internacionales, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La res-

puesta de ambas instituciones fue clásica: un programa de estabilización económica por parte del FMI y un programa de ajuste estructural por parte del Banco Mundial. Los elementos del programa del FMI fueron básicamente los siguientes:

- devaluación del dólar de Barbados;
- reducción de los gastos del Estado y aumento de sus ingresos para reducir el déficit fiscal;
- reducción de las prestaciones sociales;
- reducción del empleo en el sector público;
- reducción de las prestaciones por despido y desempleo;
- privatización de empresas estatales;
- supresión de subsidios al sistema de transporte público (Transport Board), y
- supresión de subsidios a las viviendas del Estado (National Housing Corporation).

Frente a esta tarea tan ardua para lograr la reactivación de la economía, el Gobierno consultó con los interlocutores sociales y solicitó su apoyo pues se reconoció que ningún programa de recuperación podría dar resultado sin el apoyo de los sindicatos y los empleadores a este esfuerzo. El país en su conjunto (Gobierno, empleadores, sindicatos y partidos políticos) rechazó la devaluación en cuanto opción para reactivar la economía. Cabe señalar que tampoco había acuerdo respecto de todos los elementos del programa. Por ejemplo, a cambio de un acuerdo con el FMI para suprimir la opción de la devaluación, el Gobierno decidió «cortar por lo sano» y aplicar un programa de estabilización de 18 meses, cuyos elementos controvertidos eran: 1) disminución de un 8 por ciento de los sueldos y salarios del sector público, y 2) licenciamiento de trabajadores (aproximadamente un 10 por ciento). A raíz de ello, la tasa de desempleo se disparó al 24 por ciento y se temió que estallaran disturbios sociales.

En una demostración de unidad inusual que había costado mucho conseguir, los sindicatos rechazaron la propuesta, y a partir de esta manifestación de solidaridad comenzó a gestarse la formación de una central nacional sindical que poco a poco llevó a la creación del Congreso de Sindicatos y Asociaciones de Personal de Barbados (CTUSAB) establecido en 1995. No obstante, subsistía el compromiso de los interlocutores sociales de desempeñar un papel significativo en el programa de recuperación económica.

La cooperación social, método propuesto por los sindicatos

Una de las propuestas de los sindicatos consistió en adoptar el método de la cooperación social. A este respecto, inspirándose en la experiencia de Irlanda cuya economía se reactivó considerablemente tras la adopción del método de cooperación social, y en la experiencia de la provincia de Ontario, Canadá, que a principios del decenio de 1990 experimentó serios problemas que condujeron a concluir un acuerdo marco sobre Contrato Social, se elaboró el concepto de cooperación social. Los sindicatos redactaron un proyecto de acuerdo marco que sirvió de base para entablar discusiones que poco a poco llevaron a concluir el primer acuerdo de cooperación social de Barbados, el Protocolo for the implementation of a Prices and Incomes Policy (Protocolo relativo a la aplicación de una política de precios e ingresos). Dicho Protocolo, firmado por los interlocutores sociales el 24 de agosto de 1993 abarcaba un periodo de dos años (del 1.º de abril de 1993 al 31 de marzo de 1995).

En el Preámbulo del Protocolo se dice lo siguiente:

Reconociendo que el éxito de Barbados como país obedece en gran medida a la gestión pacífica y armoniosa de sus relaciones laborales que se han caracterizado por la madurez con que han actuado los interlocutores sociales;

Reconociendo que esa madurez dimana de la aceptación de que el tripartismo es la estrategia más apropiada y eficaz por la que se puede establecer un compromiso con vistas a la cooperación y el desarrollo nacionales, y

Afirmando que únicamente se pueden mantener relaciones laborales saludables mediante la aceptación del principio de equidad establecido por la Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta a un desarrollo justo y equitativo del trabajo y del capital, y en particular, los principios plasmados en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, (núm. 87) y en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, (núm. 98),

Se entiende que los principios generales que se enumeran a continuación en materia de política de precios e ingresos en Barbados forman parte de una estrategia global para que el desarrollo económico del país sea sostenido puesto que se reconoce que para acabar con la erosión gradual que ha sufrido la competitividad de Barbados hace falta una acción resuelta y concertada de los interlocutores sociales (Protocolo, 1993).

Los objetivos del Protocolo pueden resumirse como sigue:

- protección de la paridad vigente del dólar de Barbados;
- reestructuración de la economía, y
- fomento de la productividad.

Se tomaron disposiciones para alcanzar estos objetivos mediante la aplicación de una serie de políticas, entre ellas, la creación de una Junta Nacional de Productividad; una congelación de sueldos y salarios por dos años (periodo de vigencia del Protocolo, salvo en caso de que se demostrara que el aumento propuesto resultaba de un aumento de la productividad en la empresa), y control de precios.

Durante el período de vigencia del Primer Protocolo, el intento del Gobierno de aumentar el alquiler de las viviendas de propiedad del Estado y las tarifas de los medios de transporte público fue la prueba de fuego de la determinación de los interlocutores sociales. Gracias a los esfuerzos combinados de los representantes de los trabajadores y de los empleadores se logró disuadir al Gobierno de que tomara esas medidas porque cualquier aumento en aquel momento hubiera supuesto una infracción al espíritu y a la letra del Protocolo.

Al terminar el período, las partes convinieron en que a pesar de sus deficiencias, el Protocolo había cumplido con su meta primordial: el dólar no se había devaluado, la economía se había estabilizado y Barbados se encontraba en una posición suficientemente buena como para absorber los choques del ajuste estructural permanente. A pesar de que en los sectores público y privado se respetó la congelación salarial prevista, los profesionales y los artesanos por cuenta propia, sobre los que no se puede ejercer influencia institucional alguna, aumentaron sus precios. No se puede negar que algunos precios aumentaron pero no lo suficiente como para comprometer el Protocolo»¹ (Frost, 1999).

El Segundo Protocolo fue negociado en el contexto de un mejor clima económico. Por otra parte, en 1994 hubo un cambio de gobierno y el partido entrante apoyaba el concepto de cooperación social. De ahí que se pudiera evitar cualquier traspés de orden político. Este nuevo Protocolo contemplaba los siguientes elementos:

- restricción de los salarios en lugar de la congelación salarial prevista en el Primer Protocolo;
- definición clara de los procedimientos administrativos, entre otras medidas, la creación de una Subcomisión de Interlocutores Sociales como «primera línea de consulta en

todo lo relativo a la aplicación del Protocolo» (Protocolo, 1995-1997), y

- celebración de reuniones plenarias trimestrales de la *cooperación social*, presididas por el Primer Ministro.

Durante el período de vigencia del Segundo Protocolo se plantearon tres situaciones que pusieron a prueba la determinación de los interlocutores sociales, a saber:

- intento por parte de algunas empresas del sector privado de reducir sus actividades;
- negativa de algunas empresas de informática de reconocer a la Unión de Trabajadores de Barbados la facultad de negociar en nombre de los trabajadores, y el consiguiente intento de imponer en Barbados prácticas estadounidenses en materia de relaciones laborales, e
- intento del Gobierno de aumentar el precio del gas licuado, un artículo de primera necesidad para los hogares.

¿Cómo lograron neutralizar estas amenazas los interlocutores sociales? En primer lugar, el Gobierno y los sindicatos convinieron en que la reducción de las actividades generaría desempleo y que indudablemente tendría consecuencias sociales indeseables. Consecuentemente, los sindicatos invocaron el inciso 2.b) del Protocolo que estipulaba la creación de un marco que diera seguridad a los trabajadores respecto de su permanencia en el empleo y permitiera reducir los conflictos laborales (Protocolo, 1995-1997). Ello dio lugar a que se diera forma a un amplio acuerdo sobre la seguridad del empleo que pasó a ser un addendum del Protocolo. Cabe señalar que las bases de dicho acuerdo se tomaron de un acuerdo similar que la Unión de Trabajadores de Barbados había establecido en colaboración con la Asociación Hotelera de Barbados y que formaba parte de su convenio colectivo.

En segundo lugar, los interlocutores sociales emitieron un comunicado de prensa conjunto por el que reafirmaban su compromiso con el carácter voluntario de las relaciones laborales en Barbados. «El hecho de que los representantes de los trabajadores se distanciaran de esas empresas extranjeras da una pauta de la pujanza de la unanimidad existente sobre una cuestión de principios» (Frost, 1999). Por último, se persuadió al Gobierno para que redujera los impuestos para que el precio real de consumo no se viera modificado a raíz de un aumento de los costos. Se puede decir que el

Segundo Protocolo dio algún resultado ya que la economía de Barbados mantuvo su estabilidad y, de hecho, registró un crecimiento sostenido.

El Tercer Protocolo (1998-2000) se negoció en el contexto de un mejor clima económico: la tasa de desempleo era del 12 por ciento, la más baja después de muchos años, las reservas en divisas estaban aumentando y la inflación se había estabilizado tras un incremento inicial a raíz de la introducción del impuesto sobre el valor añadido.

La principal diferencia entre el Tercer Protocolo y los anteriores reside en que si bien conserva los elementos esenciales de los dos primeros, añade otros y, por consiguiente, ya no es un documento de estrategia tripartita que se centra estrictamente en cuestiones de macroeconomía. En el Tercer Protocolo se reconoce la esfera de responsabilidad social de los interlocutores y sus deberes colectivos en lo que atañe a todos los factores que inciden en el desarrollo de la sociedad de Barbados. De ahí que contenga secciones concretas sobre el papel de los interlocutores sociales respecto del empleo, la formación, la reducción de las desigualdades sociales, la reforma del sector público, los delitos y el trato a las personas con discapacidades.

Ahora bien, las cláusulas más importantes del Tercer Protocolo son aquellas que enumeran concretamente las obligaciones colectivas e individuales de los interlocutores sociales y que en lo que respecta al Gobierno son:

- mantener consultas acerca de la formulación y aplicación de políticas económicas y sociales fundamentales;
- reconocer su responsabilidad en cuanto empleador modelo y asegurarse de que sus funcionarios actúan en consecuencia;
- aumentar la formación y la representación de los trabajadores en los consejos;
- garantizar que no haya discriminación ni atrasos excesivos en los nombramientos;
- iniciar políticas para reformar los mercados de capital nacionales y adjudicar contratos a las pequeñas empresas, y
- garantizar que los inversores extranjeros reciban información previa sobre las prácticas y los convenios en materia de relaciones laborales.

Los representantes de los empleadores se comprometieron a:

- tratar de aumentar el número de sus miembros;

- no emplear prácticas perjudiciales para los trabajadores;
- moderar el alza de los precios para no crear tendencias inflacionarias;
- desarrollar políticas de gestión progresistas, garantizando la consulta y la plena participación de los trabajadores en la toma de decisiones;
- propiciar acuerdos de participación de los trabajadores en el capital y otros acuerdos similares, y
- apoyar a los proveedores locales de bienes y servicios.

Por su parte, los representantes de los trabajadores se comprometieron a:

- cumplir con sus obligaciones contractuales;
- proporcionar un trabajo de calidad;
- desarrollar una cultura de la productividad en el lugar de trabajo, y
- alentar a los trabajadores para que aprovechen todas las posibilidades que se les ofrecen en materia de formación y consulta, así como de desarrollar el orgullo nacional y reforzar los valores tradicionales.

Se reconoció también que en cada empresa debería contraerse un compromiso con las características siguientes: comprensión de las bases de la cooperación social; respeto mutuo de derechos e intereses; voluntad de compartir las ganancias equitativamente; voluntad de proporcionar un trabajo productivo para garantizar una competencia sostenida y la viabilidad de la empresa.

El crecimiento sostenido de la economía de Barbados, el hecho de que tenga una tasa de desempleo relativamente baja en comparación a los años anteriores, que el índice de inflación sea bajo, que el déficit fiscal sea llevadero, que la inversión extranjera aumente y que las reservas de divisas se incrementen, obedecen al éxito del acuerdo de *cooperación social*.

Trinidad y Tabago

La práctica del tripartismo por conducto de la creación oficial de una Comisión Tripartita, según las disposiciones del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) de la OIT, demuestra la voluntad de los interlocutores sociales de trabajar juntos. En Trinidad y Tabago esta Comisión ha supervisado activamente la ratificación

y la presentación de informes sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en dicho convenio. Además, la Comisión ha recomendado al Gobierno los convenios que a su juicio conviene ratificar.

Por consiguiente, era lógico que el paso siguiente fuera ampliar el alcance de esta relación tripartita concluyendo un acuerdo oficial de *cooperación social*. La finalidad de este último era preparar al país para que fuera más competitivo y para incrementar la productividad. A estos efectos, hubo una serie de reuniones entre representantes del Gobierno, de los empleadores, representados por la Asociación Consultiva de Empleadores, y de los sindicatos, representados por la Central Nacional de Sindicatos (NATUC). El acuerdo, que lleva por título *Compact 2000 and Beyond: Declaration of Social Partners to Address Economic and Social Issues* (Pacto del 2000 en adelante: Declaración de los interlocutores sociales para abordar cuestiones económicas y sociales), fue firmado por las partes el 31 de octubre de 2000. Obviamente, es muy pronto para tratar siquiera de hacer una evaluación del mismo. Ahora bien, el hecho de que se firmara un acuerdo traduce la creciente madurez de los interlocutores, que han reconocido que ningún grupo tiene todas las respuestas y que han mostrado tener la voluntad de trabajar juntos por el bien nacional. En la oficina del Primer Ministro se creó una unidad encargada de supervisar la aplicación del citado Pacto.

Cabe señalar sin embargo que en Trinidad y Tabago la historia de las relaciones laborales se ha caracterizado por los enfrentamientos. Ese fue uno de los motivos que llevó a promulgar la Ley de relaciones laborales (1972) y a establecer el Tribunal del Trabajo. Desde mediados del decenio de 1990 hasta la fecha ha habido una escalada de conflictos laborales tanto en el sector público como en el privado, lo que indica que subsiste una desconfianza entre los interlocutores sociales, así como una incapacidad o una ausencia de voluntad para resolverlos en un clima de comprensión y respeto del punto de vista del otro, lo que permitiría llegar a soluciones pacíficas.

Además, la unidad del movimiento sindical, que a principios del decenio de 1990 dio vida a la NATUC, se ha hecho añicos debido a la desconfianza y a la falta de solidaridad dentro del movimiento que se tradujo en una serie de conflictos laborales (la mayoría relacionados con sueldos y salarios) a los que tuvieron que hacer frente estos dos últimos años los principales sindicatos, a saber, la Unión de Trabajadores de Yacimientos Petrolíferos, la Asociación Unificada

de Docentes, la Unión de Trabajadores de Comunicaciones y la Asociación de Servicios Públicos. De ahí que la NATUC ya no goce de la confianza de algunos de sus miembros. Los sindicatos insatisfechos se han distanciado del Pacto del 2000 e incluso han dado a entender que fundarían una federación sindical rival.

La experiencia de Barbados demuestra que la unidad del movimiento sindical es uno de los elementos fundamentales de la aplicación exitosa del Acuerdo de Cooperación Social. Por lo tanto, cabe suponer que los interlocutores sociales tropezarán con algunas dificultades para lograr que el Pacto sea una realidad.

Aun así, vale la pena destacar algunos puntos destacados de dicho Pacto, a saber:

- el tripartismo es una estrategia viable y eficaz a través de la cual se puede alcanzar el desarrollo económico y social;
- la repercusión de la mundialización y de la liberalización del comercio exigirá que todos los sectores sociales de Trinidad y Tabago se adhieran al cambio y consideren todas sus consecuencias en lo que respecta a la flexibilidad, adaptabilidad, sostenibilidad y justicia, y
- la responsabilidad, conjunta e igual de todos los interlocutores sociales, a efectos de promover y forjar el curso del desarrollo creando una economía sólida y flexible, caracterizada por el crecimiento y el desarrollo sostenible.

Los objetivos son:

- lograr el desarrollo sostenible atendiendo particularmente al medio ambiente y a la protección y aumento de los recursos naturales;
- mantener un clima de relaciones laborales estable que propicie la colaboración;
- fomentar una mayor productividad y competitividad;
- ampliar el sistema de seguridad social, incluyendo las cuestiones de atención de la salud, las pensiones y el ahorro, y
- promover activamente el desarrollo de los recursos humanos invirtiendo más en educación, formación profesional y vivienda, entre otros aspectos.

Dado que Trinidad y Tabago se propone superar los retos de la mundialización y la liberalización del comercio, mucho dependerá del compromiso de los interlocutores sociales de colaborar en el esfuerzo para lograr los objetivos del Pacto. Sin embargo, no hay que olvidar

que en las empresas (petróleo, gas y fabricación de cemento) ha habido algunos acuerdos notables en materia de cooperación social y que gracias a ello el intercambio de información en esas empresas es una práctica corriente que goza de buena salud. En las empresas también hay comités de salud y seguridad muy activos, integrados por representantes de la dirección y de los sindicatos. Dichos comités se crearon en el curso del proceso de negociación colectiva puesto que la antigua Ley de factorías no comprende disposición alguna a este respecto. Por último, cabe mencionar que en una serie de consejos de administración y corporaciones existe la representación sindical.

Guyana

En Guyana, al igual que en los demás países abarcados en este panorama, el diálogo social está muy presente en el ámbito de las empresas y de las ramas de actividad económica, así como a escala nacional, a través del proceso de negociación colectiva. Además, la Comisión Tripartita, establecida de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 144 de la OIT, funciona y, de hecho, hace recomendaciones al Gobierno tal como lo estipula su mandato.

Los sindicatos, por conducto del Congreso de Sindicatos de Guyana (GTUC), y los empleadores, por conducto de la Asociación Consultiva de la Industria de Guyana, representan respectivamente a trabajadores y empleadores en una serie de consejos de administración y participan en las instancias decisorias de muchos sectores fundamentales de la economía.

El GTUC quisiera desempeñar un papel mayor y más significativo en la toma de decisiones nacionales y en el desarrollo nacional. En pocas palabras, quisiera pasar de una participación, a su juicio bastante «simbólica», a otra que se dé en un plano fundamental y más elevado.

No obstante, han surgido tensiones, en particular entre el Gobierno y el Sindicato de la Administración Pública, acerca del laudo arbitral sobre aumentos sustanciales para los funcionarios públicos, lo que ha enfriado un poco las relaciones entre el GTUC y el Gobierno. La situación fue así mientras Patrick Yardes, Secretario General del Sindicato de la Administración Pública, ejerció la presidencia del GTUC.

Cuando cambió la dirección, el GTUC adoptó una posición que tiende a evitar el enfrentamiento en materia de relaciones laborales. De hecho, Lincoln Lewis, Secretario General

del GTUC, tiene fama de promover activamente el diálogo social y ha recibido una respuesta positiva y de apoyo de las organizaciones de empleadores.

De ahí que el GTUC haya estado al frente de la promoción del diálogo y de la cooperación sociales por considerar que es el método más eficaz de resolver los múltiples problemas económicos, sociales y políticos que aquejan al país. A tales efectos, en colaboración con la Oficina de la OIT para el Caribe y el Centro del Caribe para la administración del desarrollo, organizó una reunión tripartita de dos días donde se presentaron propuestas con miras a establecer el Primer Protocolo de Aplicación de la cooperación social – 2000 (*First Protocol for the implementation of a social partnership – 2000*). En dicha reunión participaron altos representantes del Gobierno, del sector privado y de los sindicatos. El resultado de las deliberaciones fue un documento inspirado en el Protocolo de Barbados que abarcaba una amplia gama de cuestiones sociales y económicas. Dicho documento se sometió a consideración del Gobierno y de los empleadores, pidiéndose que el primero convocara una reunión con los interlocutores.

Los principales puntos planteados en el citado documento son:

- buen gobierno para que el avance social y económico sea sostenido y haya estabilidad política en el país;
- colaboración de los interlocutores sociales para superar retos y lograr la armonía laboral;
- tripartismo;
- enfoque común en lo que se refiere a formular políticas, resolver problemas y administrar el proceso de cambio y el desarrollo social;
- respeto mutuo;
- tasa de cambio estable;
- reestructuración de la economía;
- aumento de la productividad;
- reducción constante del desempleo, y
- consolidación del proceso de consulta tripartita.

La dirección del GTUC ha indicado que hizo varios intentos para lograr que el Gobierno aceptara la propuesta y convocara una reunión de interlocutores sociales para tratar estos puntos y concluir un acuerdo de cooperación social, llamamiento que sin embargo recibió una tibia respuesta.

Granada

La situación de las relaciones laborales en este país sigue el modelo de carácter voluntario descrito anteriormente. Numerosos ejemplos del decenio de 1990 muestran que los sindicatos se han visto obligados a hacer huelga para obtener mejores salarios y condiciones de empleo, para que se respete el derecho de los trabajadores a sindicarse y para que se reconozca que los sindicatos negocian en nombre de los trabajadores.

Todo ello resultó aún más espinoso por el impacto de la liberalización del comercio en el país. La exportación de productos agrícolas (banana y cacao) a Europa, según los términos del Acuerdo de Lomé, ha sido una de las fuentes principales de ingresos en divisas del país. No obstante, la querrela entre Estados Unidos y Europa respecto del régimen de importación de la banana (la OMC mantuvo que este arreglo especial infringía sus normas de libre comercio) tuvo serias consecuencias: la producción de bananas prácticamente desapareció y provocó un aumento del desempleo porque encontrar empleo en otros sectores no es nada fácil. En una situación semejante, los empleadores ganaron peso y el Gobierno no le facilitó la tarea a los sindicatos. De ahí que la negociación colectiva se viera dificultada pero, de todos modos, los sindicatos cumplieron su misión con relativo éxito.

A escala nacional, los sindicatos, por conducto del Consejo de Sindicatos de Granada, organización que los agrupa, están representados en algunas empresas estatales y, por lo tanto, se puede decir que participan en algunas decisiones nacionales aunque estimen que esta participación sea puramente simbólica. En las empresas, los convenios colectivos prevén alguna consulta limitada, en particular, en materia de salud y seguridad.

En 1998 el Gobierno entabló debates con los interlocutores sociales para concluir un Memorando de Entendimiento que versa esencialmente sobre la obtención de consenso en torno al desarrollo nacional. Dicho Memorando fue firmado por el Gobierno (representado por el Ministro de Finanzas), los sindicatos (representados por el Presidente del Consejo), el sector privado (representado por el Presidente de la Cámara de Industria y Comercio de Granada) y las organizaciones no gubernamentales (representadas por el Grupo Interinstitucional de Organizaciones de Desarrollo) y que, en conjunto, son los interlocutores sociales.

El Memorando dice así:

Considerando que los interlocutores sociales se han comprometido a mantener consultas destinadas a lograr consenso en torno al desarrollo nacional;

Considerando que los interlocutores sociales concuerdan en que el vehículo de dicha consulta será la Comisión Nacional de Consulta Tripartita integrada por los interlocutores sociales y otras organizaciones y particulares llamados a participar de común acuerdo.

Los interlocutores sociales convienen en que:

1) la Comisión de Consulta Tripartita formará las subcomisiones que juzgue necesarias para llevar a cabo su labor y se reunirá periódicamente para deliberar, redactar y emitir informes;

2) los elementos del citado consenso en torno al desarrollo nacional serán:

- a) la elaboración de una visión de desarrollo nacional, es decir, las metas macroeconómicas globales nacionales y sectoriales a corto, mediano y largo plazo;
- b) el examen y la evaluación del estado de la economía y los sectores sociales;
- c) la definición de políticas y programas destinados a lograr la clase de desarrollo nacional que corresponda a la visión articulada. (Memorando de Entendimiento, 1998).

Cabe señalar que no ha habido informe alguno que permita hacerse una idea de lo que se ha avanzado ni de lo que se ha hecho, a pesar de que la Comisión se reúne periódicamente. Al parecer, cunde la frustración en cuanto a la eficacia de esta iniciativa, sobre todo entre los sindicatos. Ello se traduce, por ejemplo, en una declaración reciente del Presidente del Consejo de Sindicatos de Granada, refrendada por el Director Ejecutivo de la Federación de Empleadores:

A pesar de que se realizan reuniones, uno tiene la impresión de que es mera palabrería y de que no se formulan políticas ni se toman medidas serias respecto de los asuntos transmitidos al Gabinete por conducto del ministro que preside la Comisión: el Ministro de Turismo, Seguridad Social y Asuntos de la Mujer² (Allard, 2000).

Jamaica

La situación de las relaciones laborales en Jamaica es en gran medida voluntaria, salvo que existe una disposición jurídica relativa al arbitraje en caso de ruptura de las negociaciones cuando se ha llegado al nivel de Ministerio de Trabajo. El Tribunal Arbitral en el que están representados trabajadores y empleadores puede entonces emitir un laudo que es vinculante para las partes y tiene fuerza de ley.

Sindicatos y empleadores negocian los convenios colectivos para una proporción conside-

rable de la mano de obra jamaicana. Dichos convenios abarcan esferas como la cooperación y la colaboración en el ámbito de la empresa, y disposiciones sobre el funcionamiento de los comités conjuntos de seguridad y salud.

Los interlocutores sociales se reúnen periódicamente, tal como se estipula en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144); de vez en cuando hacen recomendaciones al Gobierno sobre los convenios que deberían ratificarse y le transmiten un estado general de la situación al momento de presentar los informes sobre el cumplimiento de los convenios ratificados, tarea que es responsabilidad del Gobierno.

Sindicatos y empleadores están representados en varias empresas estatales, por lo que se puede decir que, en cierta medida, hay diálogo social. Sin embargo, los sindicatos tendrían que poder desempeñar un papel mucho mayor en las instancias decisorias del país. Lo mismo puede decirse de los empleadores, a juzgar por las declaraciones que hacen con frecuencia a este respecto. También hay que mencionar que se lleva años cimentando las relaciones laborales en las empresas, sobre todo, en las principales ramas de actividad económica.

En 1996, el Gobierno de Jamaica anunció que quería establecer un marco de cooperación social y presentó un ambicioso proyecto en el documento intitulado *Draft Agreement for the Implementation of a National Economic and Social Understanding - Social Partnership 1996-1997* (Propuesta de Acuerdo sobre la aplicación de un entendimiento económico y social: Cooperación Social 1996-1997) que presentó a la consideración del Parlamento. Poco después estallaron problemas porque ni los sindicatos, representados por la Confederación de Sindicatos de Jamaica (JTUC), ni los empleadores, representados por la Federación de Empleadores de Jamaica (JEF), estaban de acuerdo con el contenido de un documento respecto del cual no se les había consultado, ya que había sido redactado en la Secretaría de Cooperación Social, que es un organismo gubernamental. Además, el Gobierno había fijado un plazo para que entrara en vigor.

La JTUC estimó que dicho documento se había presentado «con fines políticos puesto que el plazo coincidía con la fecha de las elecciones. Los sindicatos también consideraron que el Gobierno no estaba revelando al país el verdadero estado de las finanzas, que el núcleo del problema residía en la confianza, y que mientras no se compartiera la información no podría haber un auténtico diálogo social»³ (Goodleigh, 2000).

Por todo lo antedicho, la JTUC rechazó la propuesta del Gobierno indicando que para demostrar su compromiso con los ideales de la cooperación social, sus afiliadas entablarían, donde fuera apropiado, conversaciones con los empleadores, en las empresas o a escala sectorial para establecer memorandos de entendimiento o acuerdos marco.

Cabe señalar que hay una diferencia de enfoque entre el documento del Gobierno y el documento de los sindicatos. En el primero se tratan temas como la reforma de la administración fiscal, el sector público, la inflación, la tasa de cambio, la masa monetaria, etc., mientras que los memorandos de entendimiento entre empleadores y sindicatos se centran en actividades concretas que se deben llevar a cabo en las empresas en lo que atañe a la política de inversión, modernización, productividad y formación, entre otros. Todos ellos se idearon con la finalidad de mejorar la competitividad de las empresas en una economía mundializada.

Dignos de mención son los memorandos de entendimiento entre sindicatos y empleadores en el sector de la bauxita y el aluminio, en el seno de la Comisión Nacional del Agua (organismo gubernamental), entre la asociación naviera y los sindicatos, y en la industria azucarera.

En dichos documentos, los interlocutores sociales (incluyendo el Gobierno, a quien incumbe crear un entorno macroeconómico estable) se comprometen a respetar determinados principios de carácter general. Por ejemplo, los sindicatos del sector de la bauxita se comprometieron a cambiar de posición y a orientarse hacia la negociación de salarios en función de la productividad si el Gobierno mantenía un entorno macroeconómico estable, y si las empresas tomaban las medidas enumeradas en el Memorando respecto a la responsabilidad empresarial, a saber, formación para adquirir calificaciones y desarrollarlas, trabajo con los sindicatos para aumentar la productividad, inversión en instalaciones y equipos, apoyo a los programas de educación para sensibilizar a la mano de obra sobre la importancia de lograr la competitividad internacional en la industria de la bauxita y el aluminio, y transparencia de la información relativa a la empresa y a la rama de actividad económica. Con respecto a ese compromiso, una participación en las ganancias sería un estímulo.

Se ha informado de que gracias a esta nueva manera de proceder la productividad en la industria está en aumento, que los costos se han contenido, que los trabajadores se benefician de

primas de productividad exentas de impuestos y que la fuerza de trabajo se ha estabilizado.

Otras empresas donde se han firmado memorandos de entendimiento son optimistas y estiman que, con el tiempo, y a medida que se vaya cimentando la confianza mediante la transparencia y una comunicación más abierta, habrá un cambio similar en sus establecimientos.

Escala regional

En el presente artículo no puede faltar la referencia, por somera que sea, a las actividades de promoción del diálogo social a escala regional. Al respecto, cabe mencionar el documento *CARICOM Declaration of Labour and Industrial Relations Principles* (Declaración de la Comunidad del Caribe sobre los principios fundamentales en el trabajo y las relaciones laborales), aprobado en la XIII Reunión de la Comisión Permanente de Ministros de Trabajo, que tuvo lugar del 26 al 28 de abril de 1995 (CARICOM, 1999).

En dicha Declaración se sientan las bases de la política de trabajo a la que aspira la región, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos internacionales. Se trata de importantes orientaciones políticas para los interlocutores sociales que contribuirán a crear un clima saludable de relaciones laborales y a intensificar la cooperación social. En ella se subrayan los derechos y deberes de los interlocutores sociales, se sientan las bases para establecer las leyes nacionales del trabajo y para sustentar la aplicación de la legislación laboral⁴. (Carrington 1995).

Recientemente, la Oficina de la OIT para el Caribe ha recibido fondos para un proyecto subregional destinado a ayudar a las empresas a hacer frente a los retos de la competitividad que se plantean en el mercado internacional. La cooperación en el lugar de trabajo y una solución conjunta de los problemas reemplazarán las tradicionales relaciones de enfrentamiento. Lo anterior contribuirá a incrementar la productividad y la competitividad en el plano internacional. Este proyecto, denominado Programa de promoción de la gestión y cooperación laborales (conocido por la sigla en inglés PROMALCO), abarcará a los países del Caribe de lengua holandesa e inglesa. Se trata de un proyecto de dos años que cuenta con el aval de los respectivos gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, del Congreso de Trabajadores del Caribe, en nombre de las organizaciones de trabajadores, y de la Confederación de Empleadores del Caribe, en nombre de las organizaciones de empleadores de la región.

La amplia aceptación del proyecto es de buen augurio para el futuro y sugiere que los interlocutores sociales de la región reconocen que deben hacer los ajustes necesarios en la manera en que han operado en el pasado para poder seguir siendo competitivos y asumir los retos que plantean la mundialización y la liberalización del comercio.

¿Qué enseñanzas nos aporta la experiencia del diálogo social en estos cinco países del Caribe?

Al respecto podemos sugerir lo que sigue:

- el diálogo social es el medio preferido para establecer relaciones de trabajo adecuadas en la empresa y a escala nacional;
- la cooperación social sitúa el diálogo social a un nivel más alto e involucra a las partes en la toma de decisiones sobre cuestiones cruciales a escala nacional y de la empresa;
- ningún interlocutor tiene todas las respuestas a los problemas que se plantean en la empresa o en el país;
- el intercambio de información y la transparencia son requisitos previos del éxito de la cooperación social;
- el diálogo social y la cooperación social prosperan y se desarrollan en un clima de confianza;
- cimentar esa confianza debe figurar entre los primeros puntos del programa de los interlocutores sociales;
- una crisis a escala nacional o de empresa representa una oportunidad de entablar un diálogo social y una cooperación social significativos;
- los interlocutores deben ser coherentes y no cambiar de dirección al primer signo de que una amenaza está desapareciendo;
- el diálogo social y la cooperación social son las respuestas más eficaces a los retos de la mundialización y la liberalización del comercio;
- los trabajadores tienen derecho a compartir equitativamente las ganancias obtenidas gracias a una mejor productividad;
- la formación y la reconversión profesionales de los trabajadores deben ser permanentes y propiciar un cambio de actitud;

- debe haber voluntad política de practicar el diálogo social y la cooperación social;
- el jefe de Gobierno, por lo general el Primer Ministro, debe participar activamente en la promoción del diálogo social y la cooperación social de su país.

Este artículo dista de ser exhaustivo, pero permitirá hacerse una idea de lo que ha sido la experiencia del diálogo social en el Caribe.

Notas

¹ Patrick Frost es Secretario General del Congreso de Sindicatos y Asociaciones de Personal de Barbados (CTUSAB).

² Derek Allard es Presidente del Consejo de Sindicatos de Granada (GTUC).

³ Lloyd Goodleigh es Secretario General de la Confederación de Sindicatos de Jamaica (JCTU).

⁴ Edwin Carrington, Secretario General de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Bibliografía

- Allard, Derek. 2000. TUC, noviembre.
CARICOM Secretariat. 1999. Georgetown, Guyana.
Carrington, Edwin. 1995. *Foreword to the CARICOM Declaration*.
Frost, Patrick. 1999. *A social partnership success story*, documento distribuido en el Foro tripartito sobre Cooperación social, que tuvo lugar en Guyana, en el mes de abril, pág. 8.
Fukuyama, Francis. 1995. *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, Simon & Schuster Inc., págs. 6, 7 y 10.
Goodleigh, Lloyd. 2000. *An interview to the General Secretary of the Jamaica Confederation of Trade Unions (JCTU)*, noviembre.
OIT/UE. 2000. Meeting on Promotion of Social Dialogue in the wider Caribbean within the context of decentralized co-operation, Puerto España, Trinidad y Tabago, marzo.
Memorando de Entendimiento. 1998. Granada, 17 de noviembre.
Mulvey, Kieran. 2000. *Report on Social Dialogue in the wider Caribbean within the context of decentralized co-operation*, Reunión OIT/UE en Puerto España, Trinidad y Tabago, marzo.
Protocol for the Implementation of a Prices and Incomes Policy for Barbados (1993), 24 de agosto. Preámbulo.
Protocol for the Implementation of a Prices and Incomes Policy for Barbados (1995-1997), págs. 6 y 11.

El diálogo social en los Estados Unidos

Katie Quan

Directora

Centro de Relaciones Laborales Internacionales, John F. Henning
Instituto Berkeley de Relaciones Laborales
Universidad de California

Introducción

En los Estados Unidos el concepto tradicional de diálogo social no es muy popular. Prácticamente no existen instituciones tripartitas de trabajadores, empleadores y gobierno que se hayan creado para alcanzar una paz social entre adversarios.

No obstante, el diálogo social se da en otras agrupaciones sociales como las alianzas entre trabajadores y grupos comunitarios (Quan, 2000). Al igual que las instituciones tripartitas tradicionales; éstas congregan a grupos que habitualmente no establecerían contactos entre ellos para entablar discusiones o realizar acciones conjuntas. Las alianzas entre sindicatos y grupos comunitarios pueden tener distinto alcance y duración y comprenden coaliciones de corta duración que se gestan para plantear cuestiones concretas y asociaciones más permanentes en que se obra por la consecución de objetivos más ambiciosos. Los ejemplos engloban coaliciones como la que se dio entre los sindicatos y los grupos comunitarios afroamericanos que lucharon para garantizar que en las obras de los Juegos Olímpicos de Atlanta de 1996 se respetaran las normas sindicales (Acuff, 2000), y alianzas de larga data como la establecida entre el Sindicato de Trabajadores Rurales Unidos y los movimientos en favor de los derechos civiles para los chicanos (del Castillo y García, 1997).

A pesar de numerosos éxitos, estas alianzas entre los trabajadores y las comunidades no son muy habituales. Muchos grupos comunitarios se muestran escépticos respecto de incluir los intereses de los trabajadores en sus asuntos, y, por su parte, muchos sindicatos no reconocen la necesidad de buscar un terreno de entendimiento con los grupos comunitarios. Sin

embargo, los actuales dirigentes de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) decidieron dar cabal prioridad a la formación de coaliciones entre los trabajadores y los grupos comunitarios. En el programa Union Cities de 1998, dicha federación declaró que esta clase de alianzas era la meta principal de las federaciones sindicales locales¹ y redactó directrices para los dirigentes sobre la manera de forjarlas.

Entre las alianzas que han dado resultado, algunos ejemplos demuestran que no sólo se encontró un terreno de entendimiento y se alcanzaron los objetivos previstos, sino que también se produjo una reestructuración estratégica de las relaciones entre empleadores y trabajadores con miras a ampliar la capacidad de organización de los segundos. El presente artículo recoge dos estudios de caso de este tipo: la campaña por la responsabilidad empresarial del movimiento contra las empresas que explotan a los trabajadores y la asociación entre los trabajadores que proporcionan atención a domicilio y las personas que reciben esa atención, que culminó con la sindicación de casi 100.000 trabajadores de California.

Estudio de caso

La campaña por la responsabilidad empresarial del movimiento contra las empresas que explotan a los trabajadores

La campaña por la responsabilidad empresarial del movimiento contra las empresas que explotan a los trabajadores constituye un modelo de coalición entre los trabajadores y la comunidad que tuvo su origen en una importante movilización ciudadana que colocó en su punto de mira las actividades de algunas

empresas multinacionales de renombre exigiendo que asumieran responsabilidades en materia de derechos de los trabajadores.

En el decenio de 1990, varios casos de condiciones de explotación inhumanas en la industria del vestido suscitaron la protesta popular contra las empresas que explotaban a los trabajadores. Desde que se recibieron noticias de que en Viet Nam se obligaba a los trabajadores de NIKE a pasar horas bajo el sol hasta que caían desmayados (Herbert, 1997) o de que en un suburbio de Los Angeles se mantenía encarcelados a inmigrantes tailandeses entre alambradas de púa donde eran vigilados por guardias armados (White, 1995), el discurso público condenó el trato brutal a los trabajadores y reclamó responsabilidades sociales. Hacia 1996, cuando Kathie Lee Gifford, estrella de la televisión, se negó a asumir la responsabilidad de que su colección de vestidos se fabricaba en América Latina en empresas en que se explotaba a los trabajadores, la reacción de la opinión pública fue tan virulenta que Gifford tuvo que cambiar de actitud (Greenhouse, 1996).

La negativa inicial de esta persona de asumir una responsabilidad frente a estos hechos por aquel entonces era la actitud típica de la mayoría de los fabricantes de ropa. En una industria que siempre había subcontratado la producción y que llevaba más de cuarenta años haciéndolo en todo el mundo, los empresarios de la industria del vestido no habían tenido dificultades para eximirse de toda responsabilidad en cuanto a la explotación de los trabajadores acusando de ello a los contratistas (Bonacich y Appelbaum, 2000).

Ahora bien, los sindicalistas llevan años afirmando que de nada sirve exigir responsabilidades únicamente a los contratistas en lo que respecta a las condiciones de trabajo porque muchos de ellos operan con un margen muy estrecho y ejercen poquísimos control sobre los precios que les pagan los fabricantes. No tienen posibilidad alguna de cambiar el diseño del producto ni los géneros que utilizan y, por sí mismos, tampoco pueden generar fondos para pagar más a los trabajadores. De hecho, los contratistas son sólo un primer eslabón de una larga cadena que representa la red de empleadores que abarca a muchos fabricantes con marcas registradas y también a muchos distribuidores y minoristas².

Por lo tanto, en el decenio de 1990, los defensores de los trabajadores idearon una estrategia con dos objetivos para reestructurar el movimiento obrero contra este tipo de empresas. El primero consistía en asociar a grupos de traba-

jadores en una amplia alianza con los grupos de defensa de los derechos humanos para que se exigiera la asunción de responsabilidades sociales movilizándolo en torno a este objetivo la elección del consumidor. El segundo era cambiar el blanco de las reivindicaciones para que se pasara de los contratistas al eslabón superior de los empleadores que obtenían pingües ganancias, es decir, fabricantes y distribuidores. Como resultado de lo anterior se inició una nueva campaña en favor de un buen gobierno empresarial en la que se exhortaba a unos y otros a asumir responsabilidades frente a las condiciones de trabajo imperantes en los talleres de los subcontratistas³.

Forjar una amplia coalición entre los trabajadores y los grupos comunitarios fue determinante para que esta campaña diera resultado. Ello se logró examinando y renovando conceptos sobre cuestiones laborales y creando amplias redes de apoyo. Cuando los defensores de los trabajadores plantearon las cuestiones de trabajo infantil, acoso sexual, explotación inhumana y represión brutal de los sindicalistas, las sustrajeron del ámbito puramente laboral para situarlas en la esfera de los derechos humanos, con lo que se dotaron de un argumento moral que reclamaba justicia y decencia sin demora. Grupos religiosos y grupos de defensa de los derechos humanos se hicieron eco de este llamamiento, y también la opinión pública en general, incluyendo aquellos que por lo general no estaban dispuestos a apoyar causas laborales. Organizaciones no gubernamentales como el Comité Nacional del Trabajo, Global Exchange y Sweatshop Watch, que disponen de considerables redes nacionales e internacionales, decidieron exigir responsabilidad social en nombre de los trabajadores y hacer un llamamiento a los consumidores para que boicotearan los productos NIKE, GAP, GUESS y de otras empresas que producían en condiciones de explotación. De estas acciones nació una pujante coalición entre trabajadores y grupos comunitarios que ejerció una influencia mucho más grande y poderosa que la que hubieran podido ejercer los grupos de trabajadores por sí solos.

Adopción de códigos de conducta empresariales

Gracias a la fortaleza de esta alianza contra las empresas explotadoras se logró el segundo objetivo de la estrategia, es decir, que se aceptara la noción de responsabilidad empresarial. Después de que la alianza hiciera numerosas revelaciones sobre las condiciones de trabajo

infrahumanas imperantes en estas empresas y después de que los consumidores comenzaran a boicotear los productos de varias grandes empresas, muchas otras se vieron obligadas a defender su imagen. Aceptaron entonces las reivindicaciones de los defensores de los trabajadores para que las normas fundamentales del trabajo, de reconocimiento internacional, se plasmaran en códigos de conducta de las empresas. En dichos códigos, redactados a partir de los convenios fundamentales de la OIT, se prohíbe el trabajo infantil y el trabajo forzoso; se prevé el pago de un salario mínimo o decoroso; se limita la cantidad de horas extras, y se reconoce el derecho de formar sindicatos. Actualmente, casi diez años después de que las primeras empresas comenzaran a adoptar estos códigos, la mayoría de las grandes empresas de la industria del vestido de los Estados Unidos aplican esa política empresarial⁴.

Algunas maneras de supervisar y hacer cumplir el código

La mayoría de esas empresas también aceptaron alguna forma de control del cumplimiento del código. Si bien es cierto que en el pasado los gobiernos que aprobaron los convenios fundamentales lo hicieron sin prever sanciones para quienes los contravenían, algunas grandes empresas como GAP y NIKE crearon departamentos con personal encargado de supervisar el acatamiento de sus códigos de conducta. En algunos casos también contrataron a empresas de contadores y auditores externos para que verificaran su cumplimiento. Ahora bien, numerosos informes de carácter independiente revelaron que esta clase de supervisión interna a menudo no es eficaz en lo que respecta a garantizar los derechos de los trabajadores⁵. De ahí que defensores de los trabajadores y de los derechos humanos reclamaran que se llevaran a cabo supervisiones independientes a cargo de órganos externos tales como las organizaciones sindicales o las organizaciones no gubernamentales que tuvieran acceso a los trabajadores sin exponerse a represalias⁶.

Empresas que asumen responsabilidades

Mientras prosiguen los debates acerca de la mejor manera de supervisar, no hay duda alguna de que la alianza entre los trabajadores y la comunidad para una acción contra las empresas explotadoras ha logrado que los empresarios cambiaran su punto de vista acerca del buen

gobierno de la empresa. En el pasado, las empresas solían negarse a asumir responsabilidades por las condiciones de trabajo imperantes en los talleres de sus contratistas; ahora ya no es así. Por lo general, los empleadores de la industria del vestido reconocen que respetar los derechos de los trabajadores debería ser una manera normal de proceder y que las empresas deberían utilizar su influencia financiera para intervenir en las prácticas de trabajo de sus contratistas. Además, puesto que supervisan el cumplimiento de sus códigos de conducta, dichas empresas asumen las consiguientes responsabilidades que, en cierta medida, van mucho más allá de la reglamentación local, y al hacerlo, definen una nueva función del gobierno empresarial.

La alianza entre los trabajadores y la comunidad para una acción contra las empresas explotadoras no sólo ha permitido volver a definir la relación empleador-trabajador en la industria del vestido, sino que también ha influido en la defensa de los derechos de los trabajadores en el comercio y las finanzas mundiales, en la política de consumo del gobierno y en las adquisiciones de las universidades. Se ha propuesto que las normas fundamentales del trabajo se consideren en instituciones comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Organización Mundial del Comercio⁷. También se ha propuesto que las adopten instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁸. Los estudiantes han propuesto códigos de conducta para los concesionarios de más de cien universidades de todo el país⁹, y en San Francisco, Pittsburgh y Cleveland grupos de ciudadanos han votado ordenanzas locales pidiendo que cuando se proceda a adquisiciones públicas se verifique que no haya habido prácticas de explotación¹⁰.

Estudio de caso Campaña de sindicación de los trabajadores que proporcionan atención a domicilio en California¹¹

La campaña llevada a cabo para que alrededor de 100.000 personas que trabajan en California proporcionando servicios de atención a domicilio se sindicaran constituye una de las victorias más importantes de los sindicatos estadounidenses desde 1941. Se consiguió mediante una asociación singular entre los sindicatos y la comunidad de personas mayores y con discapacidades con el objeto de estructurar el suministro de servicios de manera que se beneficiaran tanto los trabajadores como la

comunidad receptora de dichos cuidados. La nueva estructura dio vida a un concepto de alianza inédito entre los trabajadores y la comunidad que modela unas relaciones de trabajo cuyo presente y futuro dependen de la fuerza que cobre la mencionada alianza.

Los trabajadores que proporcionan atención a domicilio se ocupan de atender a enfermos, ancianos y personas con discapacidades. Sus tareas abarcan cocinar, limpiar la casa y atender a la persona en cuestión, bañándola y dándole de comer. En el Estado de California, hay más de 100.000 personas que desempeñan este oficio y la mayoría han sido contratadas por el Servicio de Ayuda Domiciliaria, que es un organismo estatal. Este último fue creado en el decenio de 1970 para que enfermos, ancianos y personas con discapacidades internados en hogares de convalecencia y otras instituciones fueran atendidos en su casa, donde podían llevar una vida independiente¹².

Antes de la sindicación, estos trabajadores recibían el salario mínimo estatal, una suma tan pequeña que ni siquiera les permitía superar los niveles de pobreza federales. Además, no tenían derecho a seguro médico, jubilación ni vacaciones pagas. Si bien se les permitía trabajar hasta 283 horas por mes, sin pago de horas extras, la mayoría no podía encontrar más de 40 horas por semana. Por lo general, el trabajo era difícil y agotador, exigía una serie de competencias que van desde levantar cargas pesadas hasta proporcionar atención médica o cuidados en situaciones de agonía y muerte. La mayor parte de estos trabajadores eran mujeres afroamericanas o inmigrantes de las comunidades asiática y latinoamericana, y casi el 50 por ciento eran familiares de quienes recibían esa atención (llamados «clientes», término que emplearemos en adelante).

Una fuerza de trabajo fragmentada

Históricamente, los trabajadores de los sectores con salarios más bajos obtuvieron mejores salarios y condiciones de trabajo organizándose en sindicatos. Sin embargo, en este caso, los sindicatos tropezaban con grandes obstáculos. El primer reto consistía en unificar a esa fuerza de trabajo fragmentada cuyos integrantes nunca se habían visto, entre otras razones, porque se hallaban muy dispersos: 74.000 trabajadores en más de 6.500 kilómetros cuadrados, tan sólo en Los Angeles. Resultaba aún más difícil ubicarlos porque la rotación del movimiento de personal ascendía casi a un 50 por ciento anual y porque muchos trabaja-

ban para dos o tres clientes por semana. Además, la unidad se veía comprometida por la diversidad étnica y cultural; por ejemplo, tan sólo en el condado de Los Angeles se hablan cerca de 100 idiomas si se considera el conjunto de estos trabajadores¹³.

Ardua tarea la de identificar la entidad empleadora

El segundo obstáculo consistía en estructurar la negociación colectiva. El Servicio de Ayuda Domiciliaria pagaba los salarios pero la ley no le confería facultad alguna para entablar la negociación colectiva con el sindicato. Además, el Servicio delegaba algunas funciones administrativas en los clientes; por ejemplo, el derecho de contratar, de dirigir el trabajo y de poner término a su antojo a la relación de trabajo con los trabajadores. Huelga decir que difícilmente los clientes pueden considerarse empleadores a efectos de una negociación porque ellos también son beneficiarios de la asistencia pública y no disponen de medios para pagar mayores salarios y costear otras prestaciones. Por lo tanto, al sindicato se le planteaba el problema no sólo de identificar quién era o debía considerarse como empleador, sino también el de establecer legalmente esa identidad con fines de negociación colectiva¹⁴.

El tercer obstáculo residía en encontrar apoyo a las reivindicaciones de los trabajadores. Tradicionalmente, los trabajadores apoyan su reivindicación de que se reconozca al sindicato con la amenaza de interrumpir el trabajo, es decir, con ir a la huelga. Ahora bien, en este caso el sindicato sabía que no había posibilidad alguna de huelga porque la atención que prodigan estos trabajadores es una atención personalizada y en muchos casos esencial. De hecho, si los clientes llegaban a oponerse a la sindicación de estos trabajadores, muy probablemente se granjearían la simpatía de la opinión pública, poniendo con ello a los trabajadores en una posición embarazosa e insostenible. Por consiguiente, era preciso encontrar una fuente de presión diferente en el caso de este grupo de trabajadores.

Estrategia de sindicación a largo plazo

Para vencer estos obstáculos, el Sindicato Internacional de Trabajadores de Servicios se dotó de una estrategia de sindicación a largo plazo fundada en: 1) el lanzamiento en la comunidad de una campaña en favor de la sindica-

ción de los trabajadores de atención a domicilio; 2) la formación de una asociación entre el sindicato y los clientes y con el resto de la comunidad, y 3) el nombramiento de «autoridades públicas» que actuaran como empleadores con fines de negociación colectiva¹⁵.

El impulso que cobró dicha campaña no debe subestimarse. El sindicato afilió a decenas de miles de trabajadores que pagaban su cotización y, en algunos casos, incluso antes de haber negociado algún convenio colectivo. En Los Angeles, los trabajadores se organizaron por grupos, en función del distrito político, para unirse y ejercer presión ante los políticos locales¹⁶; en Oakland crearon centros de trabajadores con base en la comunidad para disponer de un local de reunión e impartir cursos a los nuevos afiliados¹⁷. A raíz de la alta tasa de rotación del personal hubo campañas que llegaron a durar 13 años, lo que implicó que los organizadores sindicales tuvieran que organizar y reorganizar constantemente entre 10.000 y 15.000 miembros por año en todo el Estado, únicamente para demostrar ante la opinión pública que había suficientes trabajadores interesados en sindicarse¹⁸.

Lucha común de trabajadores y consumidores

Tras haber creado un grupo de trabajadores que proporcionan atención a domicilio, el sindicato estableció una asociación con el movimiento de clientes. Esta concertación estratégica de fuerzas unió a los trabajadores y a los clientes en una lucha común por una atención de calidad, lucha que sin la intervención del sindicato los habría encontrado en campos opuestos. Aunque algunos clientes tenían dudas respecto de si aliarse o no con el sindicato, la mayoría consideró que ofrecía una posibilidad de aumentar el salario y las calificaciones del personal que les atendía, lo que a su vez disminuiría la posibilidad de que abandonaran su trabajo por otro mejor y mejoraría la calidad de la atención¹⁹. En algunos condados, grupos de defensa de los trabajadores y de los clientes han luchado durante varios años para investigar posibilidades y planificar acciones conjuntas. Entretanto, los representantes sindicales empezaron a comprender la necesidad de los clientes con discapacidades de llevar las riendas de su propia vida, y la de las personas mayores de disponer de referencias seguras respecto de la formación de los trabajadores que les atienden²⁰. Los clientes a su vez no sólo se dieron cuenta de que era conveniente que los

trabajadores recibieran mejores salarios y prestaciones, sino también que a todos les convenía contar con la pujanza de un sindicato que defendiera sus intereses²¹.

Revisión del sistema de empleadores

La fuerza de estas asociaciones sentó las bases de una alianza comunitaria más amplia con grupos eclesiásticos y otros grupos con base en la comunidad. Este amplio movimiento social fue el cimiento que necesitaban los trabajadores para apoyar sus reivindicaciones. Delegaciones de trabajadores, ancianos y personas con discapacidades se entrevistaron con políticos, se congregaron en los edificios de las dependencias gubernamentales y se encadenaron a las puertas del Capitolio exigiendo la revisión del régimen de empleadores vigente para que se respetara la dignidad de los trabajadores que proporcionan atención a domicilio²².

La alianza de trabajadores y grupos comunitarios propuso que se nombraran «autoridades públicas» en cada ciudad. Esta iniciativa política tan innovadora permitiría que funcionarios del condado o integrantes de organizaciones independientes constituidas por representantes de los clientes y de la sociedad civil sirvieran de «empleadores de oficio» para entablar la negociación colectiva con el sindicato. Este modelo de empleador fue el resultado de una lucha de muchos años que entrañó pleitos, leyes, cabildos y movilización popular²³.

Convenios colectivos para unos 100.000 trabajadores que prestan atención a domicilio

Hasta la fecha, ha habido elecciones sindicales en más de ocho condados de California y casi 100.000 trabajadores de atención a domicilio están sindicados. Los convenios colectivos traducen las diversas necesidades de coalición que llevaron a la victoria. Por ejemplo, los trabajadores tienen derecho de representación sindical pero los clientes tienen el derecho de contratarlos y de despedirlos. En lugares donde la coalición entre trabajadores y grupos comunitarios ha tenido mucho éxito como en San Francisco, los defensores de la comunidad ejercieron presión ante el alcalde y otros legisladores para que se aumentaran los salarios y las prestaciones. De ahí que los trabajadores que ofrecen atención a domicilio ganen 9,70 dólares por hora, cuando el salario mínimo es de 6,25 dólares, y se beneficien de seguro médico y dental,

cuando en otros condados no gozan de ninguna prestación suplementaria²⁴.

Tanto el sindicato como los grupos comunitarios reconocen que éste es sólo el primer paso para garantizar la dignidad y el respeto de trabajadores y sus clientes. La nueva relación empleador-trabajador es compleja porque hay tres entidades empleadoras: el Servicio de Ayuda Domiciliaria, los clientes y las autoridades públicas. Si bien es cierto que este sistema puede resultar un poco confuso para los trabajadores que deben saber qué entidad se encarga de qué, se acepta porque fue fruto de una asociación creativa en la que se respetaron los derechos de todas las partes. A medida que el modelo se vaya puliendo con el paso del tiempo, el reto consistirá en garantizar que este respeto se mantenga y que la asociación que logró este resultado siga sirviendo de pilar a trabajadores y clientes.

Conclusión

Las alianzas entre los trabajadores y la comunidad son una clase de institución social que puede utilizarse para unir a sindicatos y grupos comunitarios en un programa común. El diálogo social que allí se entabla no sólo es útil para prestar mayor apoyo al programa en cuestión, sino que en algunos casos es también suficientemente poderoso como para cambiar la estructura de las relaciones laborales.

En el caso del movimiento contra las empresas explotadoras, gracias a la alianza entre los sindicatos y los grupos de defensa de los derechos humanos, tal reivindicación dejó de ser una simple cuestión de empleadores y de trabajadores para convertirse en una campaña mundial para exigir responsabilidad empresarial a las multinacionales. Esta alianza logró cambiar las políticas empresariales respecto de los trabajadores y sirvió de modelo para quienes tratan de reproducir esas políticas en el comercio, las finanzas, las adquisiciones y otros ámbitos donde los ciudadanos puede hacer oír su voz en materia de cuestiones sociales.

En el caso de la sindicación de los trabajadores que proporcionan atención a domicilio en California, la alianza entre trabajadores y clientes dio lugar a una asociación sin precedentes que, de hecho, creó tres entidades empleadoras y logró concluir convenios colectivos para 100.000 trabajadores. Esta alianza, que tiene su base en el respeto de los intereses de los trabajadores y de los clientes, es un modelo de relaciones laborales que está llamado a durar mientras esta asociación siga siendo válida.

Notas

¹ <http://www.afcio.org/unioncity/index.htm>

² <http://www.sweatshopwatch.org/swatch/industry>

³ <http://www.globalexchange.org/>

⁴ Estudios sobre las empresas que han adoptado códigos de conducta se pueden consultar en Varley, Pamela (directora de publicación): *The Sweatshop Quandary: Corporate Responsibility on the Global Frontier*, Washington, D.C., Investor Responsibility Research Center, 1998, y en *The Apparel Industry and Codes of Conduct*, Washington, D.C., U.S. Department of Labor, 1996. Si se quiere consultar sobre ejemplos de los mencionados códigos de conducta utilícese los vínculos <http://oracle02.ilo.org:6060/vpi/vpisearch.first>.

⁵ Si se quiere consultar críticas de los sistemas de supervisión y control privados véase Esbenshade y Bonancich, julio/agosto 1999: «Can Conduct Codes and Monitoring Combat America's Sweatshops?», *Working USA*, New York, M.E. Sharpe; O'Rourke, Dara. 1997: *Smoke from a hired gun. A critique of Nike's labor and environmental auditing in Vietnam as performed by Ernst & Young*, informe publicado por Transnational Resource and Action Center, San Francisco, 10 de noviembre; o bien *No Illusions Against the Global Cosmetic SA8000*, informe publicado por Labor Rights in China (LARIC), Hong Kong, 1999.

⁶ Etienne, Yannick. 2000. «Monitoreando a Mickey Mouse en Haití», en Koepke, R., Molina, N. y Quinteros, C. (directores de publicación): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección: experiencias internacionales y regionales*, El Salvador, Heinrich Böll Foundation; Anner, Mark. 1998. *La maquila y el monitoreo independiente en El Salvador*, San Salvador, Independent Monitoring Group of El Salvador (GMIES); Molina, Norma y Quinteros, Carolina. 2000. «El monitoreo independiente en El Salvador», en Koepke, R., Molina, N. y Quinteros, C. (directores de publicación): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección: experiencias internacionales y regionales*, El Salvador, Heinrich Böll Foundation; Jeffcott, Bob y Yanz, Lynda. 2000. *Codes of Conduct, Government Regulation and Worker Organizing*, Canada, Maquila Solidarity Network; Pineda, Magali. 2000. «El Caso de Levi Strauss & Co. en la República Dominicana», en Koepke, R. Molina, N. y Quinteros, C. (directores de publicación): *Códigos de conducta y monitoreo en la industria de la confección: experiencias internacionales y regionales*, El Salvador, Heinrich Böll Foundation.

⁷ <http://www.icftu.org/list.asp?Language=EN&Order=Date&Type=WTORreports&Subject=ILS>

⁸ Véase <http://www.cicizen.org/pctrade/publications/gtwpubs.htm#MAI>

⁹ Véase <http://www.umich.edu/~sole/usas/>

¹⁰ Véanse <http://www.uniteunion.org/sweatshops/cities/cities.html> y <http://www.cleanclothes.org/campaign.htm>

¹¹ La mayor parte de la información utilizada en esta parte proviene de estudios llevados a cabo de primera mano por Katie Quan y Linda Delp, Programa de salud y seguridad en el trabajo, Universidad de California, Los Angeles.

¹² See <http://www.calhomecare.com/index.html>

¹³ Entrevista de Katie Quan con el organizador sindical Steve Wolensky, 28 de diciembre de 2000.

¹⁴ Entrevista de Katie Quan con la dirigente sindical Patricia Ford, 27 de septiembre de 2000.

¹⁵ Entrevista con Steve Wolensky.

¹⁶ Entrevista de Linda Delp con Rickman Jackson, 20 de abril de 2000.

¹⁷ Entrevista de Katie Quan con la organizadora sindical Mila Thomas, 11 de mayo de 2000.

¹⁸ Entrevista con Steve Wolensky.

¹⁹ Entrevista de Katie Quan con el dirigente de los beneficiarios Mark Beckwith, 2 de febrero de 2001.

²⁰ Entrevista de Katie Quan con la ex organizadora sindical Karen Sherr, 6 de diciembre de 2000.

²¹ Entrevista de Katie Quan con el dirigente de los beneficiarios Blane Beckwith, 1.º de febrero de 2001.

²² Entrevista de Linda Delp con la dirigente de la alianza Lilibeth Navarro, 5 de mayo de 2000.

²³ Entrevista de Linda Delp y Katie Quan con la analista política sindical Maura Kealy, 17 de marzo de 2001.

²⁴ Entrevista de Katie Quan con la directora ejecutiva de la administración pública de San Francisco Sra. Donna Calame, 29 de diciembre de 2000.

Bibliografía

Acuff, Stewart. 2000. «The struggle for economic justice», *Labor Studies Journal*, vol. 25, núm. 1, primavera.

Bonacich, Edna, y Appelbaum, Richard P. 2000. *Faces behind the label: Inequality in the Los Angeles apparel industry*. Berkeley, University of California Press.

del Castillo, Richard G. y Garcia, Richard A. 1997. *Cesar Chavez: A triumph spirit*, Oklahoma, University of Oklahoma Press.

Greenhouse, Steven. 1996. «A crusader makes celebrities tremble: Image is new weapon in sweatshop war», *The New York Times Metro*, 18 de junio.

Herbert, Bob. 1997. «Brutality in Vietnam», *New York Times: In America*, 28 de marzo.

Quan, Katie. 2000. *State of the art of social dialogue: The United States*, OIT, Ginebra.

White, George. 1995. «Workers held in near-slavery, officials say», *New York Times*, 3 de agosto.

Diálogo social: teoría y práctica

Oscar Ermida*

Especialista en cuestiones laborales
CINTERFOR/OIT
Montevideo, Uruguay

Introducción

La expresión diálogo social está de moda. La Unión Europea la viene utilizando intensa y crecientemente desde los años ochenta. La Declaración Sociolaboral del Mercosur** lo proclama como derecho fundamental en 1998. En 1999, la OIT incorpora el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social en su Programa y Presupuesto para 2000-2001. Hoy, es raro que esa voz no aparezca en un discurso o documento medianamente relevante y actualizado sobre temas laborales.

Sin embargo, la doctrina coincide en afirmar que, desde el punto de vista científico, no se trata de una noción suficientemente clara. En este trabajo se intenta en primer lugar precisar el concepto; posteriormente se presentan ejemplos de algunas prácticas y previsiones normativas relevantes.

Teoría del diálogo social

En esta primera parte, según se acaba de indicar, se abordará una brevísima teoría del diálogo social, apuntando a la definición de un concepto muy en boga pero escasamente definido. Para ello se considerarán la amplitud e imprecisión de la noción, su ubicación y función en el sistema de relaciones laborales y en el sistema político, las clases o tipos de diálogo social, y los supuestos, requisitos previos o condiciones del mismo. Aspiramos así a hacer un pequeño y modesto aporte a la configuración conceptual de la expresión «diálogo social».

Amplitud y cierta imprecisión del concepto de diálogo social

Con la noción de diálogo social ha sucedido algo similar a lo que durante largo tiempo acon-

teció con la de tripartismo: se utiliza en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no se define con precisión. Tal vez esa cierta relativa indefinición sea parte de la utilidad del vocablo, que, dadas sus fronteras difusas, puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir otras.

Por eso se ha podido decir, por ejemplo, que el de diálogo social es un «término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco», aunque, en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca «una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos» (Rodríguez, 1998), pudiendo «consistir sencillamente en un cambio de impresiones» (Valverde, 1998).

El concepto de diálogo social en el sistema de relaciones laborales

En todo caso, buscando esa precisión de la que el concepto parece carecer a priori, podría decirse que en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye todas las formas de relación entre los actores distintas del conflicto abierto. En efecto, como se sabe, el sistema de relaciones laborales está compuesto por tres actores principales (las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno) que se relacionan entre sí de dos maneras: por el conflicto y por la negociación en sentido amplio o diálogo. Desde esta perspectiva, la noción de diálogo social incluye todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas del conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación

social, etc. (Serna y Ermida, 1994; Ermida, 1995; Rosenbaum, 2000).

Desde este punto de vista, en tanto que concepto muy amplio aunque restringido al sistema de relaciones laborales, el diálogo social incluye: la negociación colectiva; los mecanismos de información y consulta, institucionalizados o no; los medios participativos y voluntarios de solución de conflictos del trabajo; la participación, orgánica o inorgánica, en la empresa o en instancias sectoriales y nacionales, y la concertación social, incluidos los pactos sociales o acuerdos marco bi o tripartitos. El diálogo social incluye todas esas instancias de interacción entre los actores, independientemente de que se agoten en sí mismas o den lugar a un producto; así, por ejemplo, la negociación colectiva es una forma de diálogo social por sí misma, aun cuando en el caso concreto no llegue a plasmarse en un convenio colectivo (Serna y Ermida, 1994).

Clases de diálogo social

Siempre dentro del marco del sistema de relaciones laborales, es posible distinguir diversas clases de diálogo social. Una primera clasificación de las diversas formas que puede adoptar el diálogo social se refiere a las instituciones que acabamos de mencionar: información y consulta, negociación colectiva, concertación social, participación, y medios voluntarios y participativos de solución de conflictos.

Una segunda clasificación podría distinguir entre modalidades formales e informales de diálogo social según las mismas estén institucionalizadas a través de normas jurídicas o respondan a iniciativas más o menos espontáneas y no reglamentadas. A modo de ejemplo cabe citar el diálogo social regional desarrollado en el Mercosur, al que luego haremos referencia³, el que se desenvuelve en el Foro Consultivo Económico-Social, previsto en el Protocolo de Ouro Preto, y el que tiene lugar en el reglamento del Foro, que corresponde a una modalidad formal. En cambio, la negociación colectiva que en 1997-1998 llevaron adelante los directivos de Volkswagen en Argentina y Brasil con los sindicatos metalúrgicos de ambos países de manera autónoma y espontánea, sin referencia a ninguna reglamentación, formalidad ni procedimiento previos, es un claro tipo de relaciones obrero-patronales de carácter informal aunque su producto o resultado, el acuerdo colectivo de 1998, sí puede considerarse formal.

Una tercera clasificación sería la que atendera a formas orgánicas e inorgánicas de diá-

logo social. Las primeras serían las interacciones que los actores sociales llevan a cabo en el seno de órganos expresamente creados para ello o en los cuales, aunque tengan otra finalidad, están representados dichos actores. Las formas inorgánicas de diálogo social serían aquellas que se desenvuelven espontáneamente, al margen de la existencia de algún órgano especial. Siguiendo con el ejemplo anterior, el diálogo que se verifica en el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur es orgánico, mientras que la negociación colectiva regional de la Volkswagen fue inorgánica.

Estas dos clasificaciones podrían confundirse, ya que tienen, sin duda, puntos en común; pero en verdad son diferentes. En los ejemplos que venimos utilizando, efectivamente las dos clasificaciones se confunden: el diálogo en el Foro Consultivo es formal y orgánico, mientras que la negociación colectiva regional de Volkswagen fue informal e inorgánica. Pero ya en el caso del producto de esta última negociación no se verifica la coincidencia: el acuerdo colectivo «mercosureño» de 1998 de la Volkswagen conforma un resultado inorgánico pero formal del diálogo social regional. En otras palabras, puede haber manifestaciones formales pero inorgánicas de diálogo social, como la recién mencionada, y si bien, por otro lado, todas las formas orgánicas de diálogo son formales, ya que la misma existencia de un órgano supone por sí misma una cierta formalidad, la inversa no es cierta, ya que pueden existir modalidades formales pero no orgánicas de diálogo social, esto es, instancias formales pero que no se desenvuelven en un órgano; por ejemplo, allí donde la negociación colectiva está reglamentada y cumple con ciertas formalidades, ésta es un procedimiento formal, pero no necesariamente es orgánica. Lo mismo sucede con algunos mecanismos de solución de conflictos.

Una cuarta clasificación tiene en cuenta la dimensión temporal del diálogo social. Este puede ser permanente o continuo, o bien, intermitente, accidental o esporádico. La permanencia del diálogo social tiende a considerarse como una señal de madurez y de estabilidad del sistema de relaciones laborales. Sin duda indica un cierto grado de consenso.

La quinta ¿y última? clasificación es la que distingue los niveles del diálogo social. Sea éste formal o informal, orgánico o inorgánico, permanente, intermitente o esporádico, sin duda puede desarrollarse en distintos niveles. El diálogo social centralizado o de alto nivel es el que se verifica a escala nacional (del país todo) o aún superior (internacional); 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, finanzas). El diálogo descentralizado es el que se ubica en el nivel inferior, a saber, la empresa⁴.

El concepto amplio o político de diálogo social

Lo hasta aquí expuesto se refiere al diálogo social como parte del sistema de relaciones laborales como una de las maneras en que se relacionan los actores del mismo⁵. Pero cabe destacar que la noción de diálogo social, con su carácter algo impreciso y por eso sugestivo y polivalente, tiene también una dimensión mayor, bastante más amplia, de contenido político y relacionada con la ciudadanía, la política, el gobierno, la democracia y la sociedad en su conjunto.

En efecto, hoy se acepta que la democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la (co)existencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos conlleva, necesariamente, su reconocimiento y participación. Así, la participación y el diálogo son instrumentos esenciales de la democracia pluralista (Ermida, 1998; Mouffe, 1998).

En este marco, pero centrándose más en el específico aspecto social de la cuestión, se ha sostenido que la inseguridad social es, cada vez más, la preocupación mayor de los ciudadanos, lo que estaría indicando la necesidad de una «reconstrucción» del Estado y una *resocialización* de la vida nacional. Esto requeriría «un nuevo contexto social» al cual sólo podría apuntarse a través del diálogo social (Simón y Martínez, 1999; Vega y Sepúlveda, 1999), el cual adquiriría así una dimensión extralaboral, de carácter político.

Requisitos previos del diálogo social

La existencia de un diálogo social real supone la existencia de actores sociales fuertes, representativos e independientes. De faltar alguna de estas condicionantes, tal diálogo no existirá; existirá una formalidad carente de contenido real, o bien será tan desequilibrado que en verdad encubrirá la imposición de la voluntad de alguna(s) de las partes.

En términos de Derecho del trabajo y relaciones laborales, esos requisitos previos se identifican con los principios de libertad sindical, autonomía colectiva y autotutela. Sólo allí donde haya un efectivo respeto de la libertad

sindical y de la protección eficaz de la actividad sindical, así como un respeto y promoción de la autonomía colectiva y de la autotutela, se darán las condiciones habilitantes del desarrollo de un diálogo social verdadero, sustantivo y fluido (Durán, 1999)⁶.

En América Latina siempre se ha registrado un déficit de todos o algunos de estos requisitos. Hoy, a veces las dificultades se presentan además en otras regiones, a causa de la política económica predominante y el consiguiente debilitamiento de las entidades colectivas y especialmente, entre ellas, los sindicatos. Circunstancias análogas, a las que se suma la mundialización, contribuyen a debilitar también el poder del Estado y su autonomía para elaborar libremente su política laboral y aplicarla con eficacia.

Así, el Programa y Presupuesto de la OIT para 2000-2001, actualmente en curso de ejecución, se fija como objetivo estratégico el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, y como un objetivo intermedio, el fortalecimiento de los interlocutores sociales. Se constata que los sindicatos se ven afectados por las nuevas formas de producción y organización del trabajo, el cambio tecnológico, las trabas jurídicas y «las nuevas corrientes ideológicas que ponen en tela de juicio la acción colectiva». Asimismo, se percibe que las organizaciones de empleadores no parecen abarcar apropiadamente la diversidad de intereses que aspiran a representar, que van desde la gran empresa multinacional hasta la microempresa. A ello se agrega que los ministerios de Trabajo pierden peso en el conjunto de la Administración pública frente a los de Economía y las oficinas de Planificación. Este debilitamiento de los tres principales actores sociales dificulta el diálogo social por ausencia de sus requisitos previos. En consecuencia, el fortalecimiento de los tres actores es necesario para el desarrollo del diálogo social y el tripartismo (OIT, 1999) tanto como lo es para la democracia pluralista⁷, razón por la cual habrá un *círculo vicioso*: debilidad de los actores, inexistencia de diálogo social real y eficaz, y carencias de la democracia; o un *círculo virtuoso*: con un fortalecimiento y representatividad de los actores, diálogo social real y fluido y una profundización de la democracia pluralista.

Algunas experiencias de diálogo social

Efectuado el análisis teórico y precisado del concepto de diálogo social, en la medida en que es posible hacerlo, procede abocarse ahora a la exposición de algunas experiencias concretas de diálogo social.

Analizaremos así, brevemente, las experiencias practicadas en el seno de la OIT, en la Unión Europea, en el Mercosur y en algunos de los países del Cono Sur latinoamericano, para finalizar con una referencia a uno de los contenidos del diálogo social, a saber, la formación profesional.

La OIT y el diálogo social

El diálogo social a través del tripartismo está indisolublemente unido a la OIT desde los orígenes de ésta.

Como se sabe, la OIT es el único organismo internacional mundial de estructura constitucionalmente tripartita. El tripartismo estructural, previsto en la Constitución de la OIT, de 1919, es un principio básico que apunta precisamente, a garantizar el diálogo social tripartito en el seno de la Organización (Serna y Ermida, 1994; Vega y Sepúlveda, 1999). Además, la OIT induce el desarrollo del diálogo social tripartito en el plano nacional, a lo cual dedica varias normas internacionales del trabajo y programas.

Entre las primeras, cabe destacar el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm.144) y la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional, 1960 (núm.113) (Serna y Ermida, 1994). Entre los segundos, basta señalar las acciones más recientes, dado que la promoción del diálogo social y del tripartismo ha sido una constante histórica de la OIT, desde el fomento de la negociación colectiva, por mencionar un solo ejemplo bien representativo.

En estos últimos años, el diálogo social ha sido definido como uno de los objetivos de la acción de la OIT en el mundo. Primero se constató la evidencia de que «en los albores del próximo siglo, el diálogo será uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social» y que «el tripartismo está llamado a constituir el ancla social de nuestras sociedades». Paralelamente, la presencia de un diálogo social genuino se constituye en condición y contenido de un «trabajo decente» (Vega y Sepúlveda, 1999). En segundo lugar, se incluye entre los objetivos estratégicos para la acción de la OIT durante los años 2000-2001, el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, así como el de los actores sociales, entendido este último como un requisito previo del primero⁸.

El diálogo social en la Unión Europea⁹

El Programa de Acción Social de la Unión Europea se basa en las premisas de que la política social facilita el cambio y el progreso, de que no es una carga para la economía ni un obstáculo para el crecimiento y que, por el contrario, es un factor configurativo de la política económica (Montoya, 1998).

El éxito del Programa de Acción Social se atribuye, entre otras causas, al diálogo desarrollado en tres dimensiones: la política (en que participan los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea), la civil (en que participan organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil y ONG) y la social (en que participan organizaciones sindicales y de empleadores).

El diálogo social, bi o tripartito, ha tenido múltiples manifestaciones a lo largo de la evolución hacia la Unión Europea, de las cuales destacamos aquí sólo algunos de los hitos más relevantes o actuales.

Si bien el diálogo social está presente desde la creación de las Comunidades Europeas, dado que los tratados fundacionales ya prevenían consultas entre la autoridad comunitaria y los actores sociales, lo que más debe destacarse desde el punto de vista constitucional y estructural es la creación del Comité Económico y Social, órgano permanente de representación de los actores sociales, de información y consulta y, consecuentemente, foro de desarrollo del diálogo social europeo.

Paralelamente se desarrollaron múltiples comités consultivos interprofesionales, de carácter bipartito y varios comités paritarios sectoriales, sin perjuicio de otros tantos grupos de trabajo bipartitos informales.

A partir de 1985, se desarrolla el denominado «diálogo de Val-Duchesse» entre la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE) y el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP). Se trata de contactos informales basados en el reconocimiento mutuo de las partes y no en la autoridad de la Comisión Europea. Esta modalidad de diálogo bipartito fue produciendo una serie de «dictámenes comunes», «opiniones conjuntas», «declaraciones comunes» o «acuerdos obligacionales» sobre temas tales como el empleo, las nuevas tecnologías, la formación profesional, la movilidad en el sector ferroviario, entre otros.

En 1986, el Acta Unica Europea «constitucionaliza» el diálogo social, aunque con una fórmula algo difusa, carácter que, como se vio,

parece ser propio de la idea de diálogo social, encomendándole a la Comisión Europea, en el artículo 118-B «desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo», agregando que, si las partes lo desean, ese diálogo podrá cristalizar en «acuerdos».

En 1989, la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores conecta claramente, en su artículo 12, el diálogo informal al estilo de Val-Duchesse con el convenio colectivo europeo: «el diálogo entre interlocutores a escala europea (...) puede conducir (...) a que se establezcan relaciones convencionales, en particular, interprofesional y sectorialmente».

Pero el paso más significativo y decisivo en cuanto al reconocimiento y promoción del diálogo social europeo fue dado en el Tratado de Maastricht (1992) y en el Acuerdo anexo al Protocolo de Política Social unido a dicho tratado que incorpora significativamente casi todo lo acordado con anterioridad entre la CES y UNICE/CEEP, con lo cual la norma consagratória del diálogo social europeo emana de éste mismo. El Tratado de Amsterdam, de 1997, derogó el Protocolo y el Acuerdo anexo de Política Social, pero porque incorporó sus contenidos al propio texto del Tratado de la Unión Europea. De manera que los nuevos artículos 118 A y 118 B del Tratado de la Unión consagran «constitucionalmente», desde Amsterdam, el diálogo social europeo como fuente de Derecho comunitario.

En efecto, el diálogo social europeo puede ser fuente formal de Derecho de dos maneras diferentes. En primer lugar, puede dar lugar a convenios colectivos europeos. En segundo término, puede concurrir con las directivas de la Comisión Europea a través de un complejo e interesantísimo procedimiento que integra autonomía y heteronomía. En efecto, cuando la Comisión se propone elaborar una directiva sobre política social, debe consultar previamente a los actores sociales sobre «la posible orientación de una acción comunitaria» y «sobre el contenido de la propuesta». Ante estas consultas los actores sociales europeos pueden asumir competencia para regular la materia mediante un acuerdo, el cual, de concretarse, puede ser luego «homologado» por una decisión o directiva de la Comisión, para garantizar su eficacia nacional. Tal como sucedió con la adopción de la Directiva 96/34/CE sobre permisos parentales. Si los actores sociales no asumen competencia, la Comisión reasume plenamente la suya para reglamentar en la materia, lo que sucedió con la Directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos.

Más aún, el Tratado de Amsterdam modificó el artículo 117 del Tratado de la Unión Europea para incluir al diálogo social entre los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros.

*El diálogo social en el Mercosur*¹⁰

Como se sabe, el Mercosur nació de espaldas a lo social. Se trató de un acuerdo puramente comercial, manejado exclusivamente por las cancillerías y los ministros de Economía de los cuatro países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, como era inevitable, rápidamente se tomó conciencia de esa «afasia social», especialmente a partir de planteamientos sindicales, doctrinales y de los propios ministerios de Trabajo. Así comenzó a construirse, lenta pero persistentemente, un espacio social de esta nuestra experiencia de integración regional (Ermida, 2000).

La *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, proclamada a fines de 1998 por los Jefes de Estado de los cuatro países miembros, es una proclamación solemne, progresiva y abierta, de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el ámbito del Mercosur. En lo que aquí interesa, cabe señalar que el artículo 13 incluye el diálogo social entre esos derechos fundamentales, en los siguientes términos:

Los Estados partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social en la región y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos.

Como se ve, el diálogo social se consagra como derecho fundamental en los planos nacional y regional, al mismo tiempo y con análoga jerarquía que la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, entre otros.

El Foro Consultivo Económico-Social, previsto en el Protocolo de Ouro Preto, es, por el momento, el único órgano con competencia laboral previsto en los tratados fundacionales y por tanto de rango «constitucional» y permanente. Definido como órgano de representación de los intereses económicos y sociales del Mercosur, lo integran las centrales sindicales y las cámaras empresarias de los países miembros, así como representantes de otros sectores, entre ellos, los consumidores, los cooperativistas y los profesionales universitarios. Es un órgano

puramente consultivo que sólo puede presentar recomendaciones a los órganos decisorios del Mercosur. Constituye una instancia de diálogo social orgánico.

El *Subgrupo de Trabajo* núm. 10, sucesor del anterior Subgrupo núm. 11, es un órgano de composición tripartita, de carácter consultivo y contingente, creado por y dependiente del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros) con la finalidad de considerar los asuntos laborales de la integración y formular propuestas al respecto. Integrado por representantes de los ministerios de Trabajo, siempre funciona con una participación muy activa de las centrales sindicales y las cámaras empresariales. Ese funcionamiento tripartito lo ha convertido, hasta el presente, en la instancia más eficaz de diálogo tripartito de la región, por cuanto de su seno emanaron tanto la Declaración Sociolaboral del Mercosur, como el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

La Comisión Sociolaboral del Mercosur está prevista en la Declaración con la finalidad de promover la aplicación de los derechos fundamentales proclamados en ella, en base a memorias anuales presentadas por los Estados. Si bien es un órgano de control de la aplicación de la Declaración, su composición tripartita lo convierte también en un foro de diálogo social.

Finalmente, el diálogo social informal e inorgánico ha dado su primer fruto: el ya citado¹¹ y por ahora primero y único convenio colectivo regional, concluido en 1998, entre las empresas Volkswagen de Argentina y Brasil, por una parte, y los sindicatos metalúrgicos de esos países, por la otra. El acuerdo se fundamenta, de conformidad con su propio texto, en la necesidad de extender los entendimientos de las relaciones entre capital y trabajo a todo el ámbito del Mercosur, estableciendo el intercambio de informaciones y mecanismos de prevención y solución de conflictos, así como el reconocimiento de la representación sindical y de las comisiones internas de fábrica. Incluye también, importantes disposiciones sobre formación profesional, que serán comentadas más adelante¹².

En todo caso, la conclusión de este convenio colectivo confirma la previsión de que el horizonte de las relaciones laborales del Mercosur muestra necesariamente una negociación colectiva «mercosureña» que, en lo sucesivo, podrá seguir tanto el carril de una negociación colectiva de empresa multinacional como el de una

negociación colectiva de rama o actividad, o incluso el de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, de manera más o menos análoga a lo sucedido en la Unión Europea¹³.

El diálogo social en los países del Mercosur

El diálogo social es una asignatura pendiente en América Latina. Una democracia política imperfecta o incompleta, una concentración de la renta que ha sido calificada de «ofensiva» (o, muy diplomáticamente, de «distribución regresiva»), una dependencia económica, hoy negada desde el gobierno por quienes la teorizaron en la academia, un «ajuste» permanente resultante de políticas económicas impuestas o adoptadas voluntariamente como consecuencia de la asunción del pensamiento único, han contribuido al debilitamiento de los actores sociales, de los sindicatos y de los gobiernos (o por lo menos, de los órganos gubernamentales responsables de las políticas sociales), como bien se indica en las ya citadas Propuestas de Programa y Presupuesto de la OIT para 2000-2001 (OIT,1999). Asimismo, todo ese panorama dificulta el desarrollo de un diálogo social genuino porque, además de participar en él algunos actores muy debilitados, el margen real para la negociación es muy escaso: la mayor parte de las cuestiones sobre las cuales hay que dialogar ya están decididas. En América Latina es frecuente que cuando se convoca a dialogar, se hace para concertar la aplicación de medidas ya adoptadas y no para discutir la adopción de esas medidas.

Por eso, a pesar de que tanto en algunas constituciones y legislaciones es dable encontrar disposiciones habilitantes del diálogo, la situación práctica es más bien deficitaria. En ese marco, los países del Mercosur ofrecen un panorama algo menos desalentador que el que hoy se aprecia en otras regiones latinoamericanas.

El sindicalismo argentino, brasileño y uruguayo se ha debilitado, pero menos que el de otros países de América Latina. El sindicalismo paraguayo ha crecido con la apertura democrática, aunque a partir de una base anterior sumamente baja. Algo similar ha sucedido con la negociación colectiva, respecto de la cual el mayor estancamiento relativo, dentro de los países del Mercosur, tal vez se esté verificando en Uruguay, desde 1991, aproximadamente.

En Argentina, el diálogo nacional macro y altamente centralizado, ha dado algunos frutos concretos, bastante excepcionales en la América Latina de los años noventa: el Acuerdo Marco

de 1994 y el Acta de Coincidencias entre el Gobierno y la CGT, de 1997. En Paraguay se desarrollan actualmente y desde 1999 una serie de mesas de concertación social, cuya sostenibilidad y eventuales resultados no son fáciles de pronosticar, pero existe un cierto nivel de diálogo tripartito. En Brasil se destaca el desarrollo de la negociación colectiva en los sectores de más alta sindicalización y con relaciones laborales más maduras (como metalúrgicos y bancarios, por ejemplo), así como la participación orgánica de las centrales sindicales en la gestión del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador)¹⁴. En Uruguay, ante el severo resquebrajamiento de la negociación colectiva, resultan alentadoras, en cambio, algunas formas de diálogo social orgánico de nivel altamente centralizado, como la participación de representantes de trabajadores y empleadores en el Directorio del Banco de Previsión¹⁵, en la Comisión Mixta Sectorial del Mercosur y en la Junta Nacional de Empleo¹⁶.

En todo caso, tres comentarios generales pueden hacerse al respecto. Primeramente, que parece absolutamente necesario el fortalecimiento de los actores sociales (especialmente de los sindicatos) como requisito previo para el desarrollo de formas eficaces y fluidas de diálogo social. En segundo término, que en los últimos años, el Mercosur ha ofrecido un ámbito de diálogo social extranacional tanto o más importante que el ofrecido por los sistemas nacionales de relaciones laborales y que es posible que el primero haya influido favorablemente en los segundos. En tercer y último lugar, que también es probable que en un momento en que el diálogo social sobre los temas tradicionales (salario, jornada, condiciones de trabajo) se ve trabado por el contexto descrito en las primeras líneas de este párrafo, la formación profesional, definitivamente incorporada al sistema de relaciones laborales, esté ofreciendo un punto de coincidencia interesante para explorar, desde allí, las posibilidades de desarrollo del diálogo social.

El diálogo social sobre formación profesional

En los últimos años, la formación profesional se ha convertido en un hecho laboral, sin dejar de ser al mismo tiempo un hecho educativo. Por una parte, se reconoce como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores (Barbagelata, Barreto y Henderson, 2000; Garmendía, 2000); por la otra, como instrumento de competitividad de la empresa y como ventaja comparativa potencial de la economía

nacional. Esto determina que se vaya generando en torno a la formación profesional un espacio proclive a las diversas formas de diálogo social (Ermida y Rosenbaum, 1998; Rosenbaum, 2000; Cappelletti, 2000; Dieese, 2000; Reynoso, 2000; Céspedes, 2000)¹⁷ las cuales aparentemente han tenido un mayor desarrollo relativo, aunque todavía incipiente, en los países del Mercosur.

Así, puede destacarse que en Argentina tanto el Acuerdo Marco tripartito de 1994 como el Acta de Coincidencias bipartita de 1997 contienen interesantes provisiones sobre formación profesional, a pesar de que luego no todas ellas recibieron plena ejecución. Tanto en Argentina como en Brasil se comprueba que más del 20 por ciento de los convenios colectivos celebrados recientemente contienen cláusulas sobre formación profesional.

En Paraguay, los actores sociales participan en la gestión del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), y un proyecto de ley de 2000, que incluye una reforma tendiente a instituir un sistema nacional de formación profesional, prevé que el órgano de gobierno del sistema sea de integración tripartita.

En Brasil, trabajadores y empleadores participan en el CODEFAT (Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador), un fondo que a partir de convenios con organizaciones sindicales y otras instituciones financia importantes programas de capacitación.

En Uruguay, el Fondo de reconversión laboral es administrado por la Junta Nacional de Empleo, de integración también tripartita, que financia programas de capacitación para desempleados y otros colectivos con dificultades de inserción en el trabajo.

Mientras tanto, en el ámbito regional, el referido convenio colectivo de Volkswagen del Mercosur contiene importantes provisiones sobre formación profesional. Por una parte, dispone la armonización de los programas de capacitación de las diversas plantas de Volkswagen en el Mercosur. Por la otra, prevé la cooperación de los sindicatos y las comisiones internas en la elaboración de los programas. Por último, establece el reconocimiento automático de los certificados de cursos, seminarios o formación realizados en cualquiera de las unidades de la firma. Todo lo cual se establece bajo el título «sistema de capacitación profesional», que anuncia el propósito de definir una política de formación profesional pensada para todo el ámbito del Mercosur.

No deja de ser significativo que en el primer convenio colectivo de ámbito «mercosureño»,

de extensión y contenido reducidos, como no podía ser de otra manera en una primera experiencia precursora, se incluya el tema de la formación profesional y que se haga estableciendo algunas pautas no meramente declarativas sino bien sintonizadas con el redimensionamiento de las relaciones laborales en el plano regional.

Finalmente, es procedente referirnos al fomento del diálogo social sobre formación profesional, recientemente proclamado en la Resolución sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, adoptada en la 88.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio de 2000. El numeral 18 establece que «los sindicatos y las asociaciones de empleadores (...) deberían contribuir a la formación haciéndose cargo de sus propias instituciones de formación y ofreciendo servicios de educación a sus miembros. Particularmente en los ámbitos del sector y de la empresa, la negociación colectiva puede ofrecer buenas condiciones para organizar e impartir la formación». El numeral 19 señala que «los interlocutores sociales deberían fortalecer el diálogo social sobre la formación» y que «el gobierno debería proporcionar un marco para el establecimiento de asociaciones y de un diálogo social efectivo en el campo de la formación y el empleo. Por su parte, el numeral 20 destaca que «el ámbito y la eficacia del diálogo social y de las asociaciones en el campo de la formación se ven actualmente limitados por la capacidad y los recursos de los actores respectivos», proponiéndose que «en su calidad de organización tripartita, la OIT debería liderar la cooperación internacional en la creación de capacidades en pos del establecimiento de un diálogo social y de asociaciones en el campo de la formación», y agregando que «tendrían que desplegarse esfuerzos adicionales en beneficio de los países en desarrollo». Finalmente, en lo que parece una alusión al Mercosur, en ese mismo numeral se señala que «la reciente integración económica regional también agrega una nueva dimensión al diálogo social sobre la formación y la necesidad de crear capacidades (Topet, Barboza y Rivas, 2000)¹⁸.

Notas

* Oscar Ermida es profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

** Mercosur corresponde a la sigla MERCOSUR por Mercado Común del Sur y se utilizará sin mayúsculas en este texto. Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, este mercado común del Cono Sur, en vigor desde enero de

1995, ha concluido un acuerdo libre intercambio comercial con Chile (junio de 1995), y de asociación con Bolivia (diciembre de 1995).

¹ Es necesario aclarar que el conflicto está siempre latente en las relaciones laborales y subyace, de manera más o menos obvia, en todas las formas de diálogo social. Más aún, el diálogo social puede incluir aquellos medios de solución de conflictos laborales participativos como la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntarios, en los cuales las partes interactúan.

² Sobre conceptos análogos o próximos, como los de tripartismo, participación, concertación, negociación colectiva y consulta véase Serna y Ermida, 1994, págs. 7 a 10 en la bibliografía.

³ Véase más adelante, bajo el título «Diálogo social en el Mercosur».

⁴ Es claro que las empresas multinacionales pueden generar manifestaciones de diálogo social que revistan, a la vez, la máxima centralización y la máxima descentralización. Así, los mecanismos de información y consulta europeos y la negociación colectiva en empresas multinacionales son modalidades de diálogo de la mayor descentralización por cuanto se confinan a los límites de una empresa, pero de muy alta centralización por cuanto superan las fronteras nacionales y abarcan a toda una región (la Unión Europea o el Mercosur, por ejemplo).

⁵ Como ya se dijo, el diálogo y el conflicto son los dos elementos dinámicos del sistema de relaciones laborales, es decir, los que explican su funcionamiento.

⁶ Con variantes menores.

⁷ Véase lo expuesto en párrafo anterior y los autores citados.

⁸ Véase más arriba, bajo el título «Requisitos previos del diálogo social».

⁹ Nos referimos al diálogo social europeo (regional) y no al diálogo social dentro de cada país europeo.

¹⁰ Del mismo modo que en el párrafo anterior referido a la Unión Europea, aquí se alude al diálogo social regional del Mercosur y no al que se verifica en cada país miembro.

¹¹ Véase más arriba, bajo el título «Clases de diálogo social».

¹² Véase más adelante, bajo el título «Diálogo social sobre formación profesional».

¹³ Véase más arriba, bajo el título «Requisitos previos del diálogo social», las Propuestas de Programa y Presupuesto 2000-2001, de la OIT.

¹⁴ Lo que se comentará en el párrafo siguiente.

¹⁵ Organismo estatal de gestión de la seguridad social.

¹⁶ La participación en la Junta Nacional de Empleo se menciona también en el apartado siguiente. Sobre estas experiencias véase RELASUR en la bibliografía.

¹⁷ CINTERFOR/OIT ha tratado de seguir atentamente estos desarrollos, a través de diversas publicaciones.

¹⁸ El texto completo de la Resolución puede consultarse en los anexos de Topet, Barboza y Rivas, 2000, en la bibliografía.

Bibliografía

Barbagelata, Héctor-Hugo (director de la publicación); Barreto, Hugo, y Henderson, Humberto. 2000. *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, CINTERFOR/OIT, Montevideo.

- Capelletti, Beatriz. 2000. *Actores sociales y formación en Argentina*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 2, Montevideo.
- Céspedes, Roberto. 2000. *Diálogo social y formación en Paraguay*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 5, Montevideo.
- DIEESE. 2000. *Diálogo social et formação no Brasil*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 3, Montevideo.
- Durán, Federico. 1999. «Presentación», en Carballo, César A., y Villasmil, Humberto. 1999: *Diálogo social y concertación en Venezuela*, CES, Madrid, pág. 8.
- Ermida, Oscar. 2000. «La cuestión laboral en el Mercosur», en Ermida Uriarte, Oscar y Barreto Ghione, Hugo (coordinadores): *Formación profesional en la integración regional*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, págs. 133 y ss.
- . 1998. «La flexibilización de la huelga», pág. 13. y «Prólogo» pág. 8 en Cedrolla, Gerardo. 1998: *Ensayo sobre la paz social*, Montevideo, con citas de Mouffe, Chantal. 1998: *Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia*, en Critchley, Simon y otros, traducción española, Buenos Aires.
- , y Rosenbaum, Jorge. 1998. *Formación profesional en la negociación colectiva*, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- . 1995. «Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur», *Revista de Relasur*, núm. 8, Montevideo, pág. 23.
- Garmendia, Mario. 2000. *Legislación comparada sobre formación profesional*, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- Montoya, Alfredo. 1998. «El diálogo social en la Unión Europea», en Durán López, Federico (director de la publicación): *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, págs. 237 y ss.
- Mouffe, Chantal. 1998. «Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia», en Critchley, Simón y otros, Buenos Aires, traducción española.
- OIT. 1999. *Propuestas de Programa y Presupuesto 2000-2001*, OIT, Ginebra, vol.1 pág 49.
- RELASUR. 1995. *Formas de tripartismo en el Uruguay*, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- Reynoso, Carlos. 2000. *Diálogo social y formación en México*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 4, Montevideo.
- Rodríguez, Miguel. 1998. «La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos económicos y sociales», en Durán López, Federico (director de la publicación): *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, pág. 80.
- Rosenbaum, Jorge. 2000. *Negociación colectiva sobre formación profesional en el Mercosur*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 1, Montevideo.
- . 2000. *Diálogo social sobre formación en Uruguay*, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, núm. 6, CINTERFOR/OIT, Montevideo, cap. III, párrafo 1.
- Serna, María del Mar y Ermida, Oscar. 1994. «El tripartismo», *Revista de Derecho Laboral*, vol. XXXVII, núms. 173-174, Montevideo, págs. 7 a 10 y 10 y ss. Este artículo también está publicado, con variantes, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1996, apéndice VII.
- Simón, Manuel y Martínez, Daniel. 1999. «Prefacio» en Sepúlveda, Juan M. y Vega Ruiz, María Luz. 1999. *op cit.* págs. IX-X.
- Topet, Pablo; Barboza, Ramiro y Rivas, Daniel. 2000. *El Convenio 142 en Argentina, Paraguay y Uruguay*, CINTERFOR/OIT, Montevideo, págs. 161 y ss.
- Valverde, Antonio. 1998. «Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa», en Durán López, Federico (director de la publicación): *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, pág. 105.
- Vega, María Luz y Sepúlveda, Juan M. 1999. *El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?*, Lima, págs. IX-X y 89.

El diálogo social en los países andinos: un camino accidentado

Juan Manuel Sepúlveda*

María Luz Vega Ruiz**

Equipo Consultivo Técnico Multidisciplinario
OIT, Lima

En los países andinos, salvo en Perú, la concertación o diálogo social es parte del dominio público y de la discusión común aunque, paradójicamente, no existen experiencias estables y concretas quizás por no existir una verdadera cultura de diálogo, más allá de la difusión terminológica de un concepto más o menos de moda. No obstante, el diálogo está presente en los discursos y manifestaciones de los gobernantes, los empleadores, los sindicalistas, los políticos y los intelectuales, y su actualidad es innegable. En cada momento de crisis, en cada instante de cambio, el diálogo social aparece como una vía, como una propuesta, como el «recurso», lo que en esta última década se reitera cada vez con más frecuencia.

Los acuerdos de nuestra década

Los países andinos, si bien no cuentan con una larga tradición de diálogo social, han desarrollado algunos intentos esporádicos para lograr concertaciones reales y establecer algunos acuerdos de progreso.

La variedad de los contextos nacionales, la diversidad de los actores implicados en el diálogo y los distintos marcos institucionales previstos en cada país hacen difícil sintetizar la práctica del diálogo social y su desarrollo en los países andinos.

La convicción de la necesidad de concertación, que asoma en el curso de la década de los ochenta en algunos países de la región, se ha visto ratificada en el último decenio. Países con tradición pactista (como el caso de Venezuela) han seguido intentando con mayor o menor éxito dicha vía, siendo utilizada la concertación en algunos países como forma de garantizar la democracia o de lograr una cierta estabilidad

económica. La reforma de la ley y la búsqueda de la flexibilidad es quizás la última tendencia que se asume a través de los acuerdos (Venezuela). La paz social como la base de superación de situaciones conflictivas nacionales (Colombia), al modo de las experiencias salvadoreñas o guatemaltecas, parece asimismo una nueva vía a emprender en la subregión.

¿Cuál es la situación del diálogo en estos países? Como se podrá comprobar en las páginas siguientes, su evolución ha sido muy diferente.

Evolución de la situación

Las características peculiares de *Bolivia* (una central sindical única, la formulación de un pliego de peticiones nacionales a modo de un gran acuerdo marco¹, la eliminación de la negociación de temas de relaciones laborales en los estatutos de las Cámaras empresariales, la existencia de un desarrollo de las relaciones laborales liderado por la minería, la fuerte presencia indígena, entre otros) han generado en la práctica la inexistencia, hasta fecha reciente, de acuerdos bi o tripartitos, lo que convierte al país en caso singular en la subregión.

El primer intento en los últimos años se gestó a fines de octubre de 1996 en La Paz, en una reunión tripartita organizada en el marco de un proyecto de cooperación técnica financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ella participaron representantes de la Confederación Obrera Boliviana (COB), de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) y del Estado (Ministerio del Trabajo), debatiéndose dos temas principales: el mejoramiento de los niveles y la calidad del empleo y el establecimiento de relaciones laborales participativas y modernas.

En la misma línea, del 6 al 18 de octubre de 1997, tuvo lugar en La Paz el llamado Diálogo Nacional: Bolivia hacia el Siglo XXI, convocado por el Presidente de la República². El proceso se desarrolló en torno a cuatro Mesas: la de oportunidad (desarrollo económico), la de dignidad (lucha contra el narcotráfico), la de justicia/institucionalidad (Estado y sociedad) y la de equidad (desarrollo humano), alcanzándose algunos consensos, tales como la necesidad de eliminar la exclusión social y de combatir la extrema pobreza, la equidad, la distribución equitativa del ingreso, la no discriminación, la formación y calificación de los recursos humanos, el incremento de la cantidad y de la calidad del empleo, y la capacidad productiva y la promoción de la participación de las instituciones de la sociedad civil en la adopción de las políticas.

En julio de 1998, en el marco de las actividades de la OIT, y en una nueva vía de promover el diálogo nacional, trabajadores, empleadores y Gobierno suscribieron la llamada Declaración de Santa Cruz, verdadero primer pacto concordado en el que se proponen diversas acciones en materia de relaciones laborales y formación profesional, con un plan establecido para desarrollar los acuerdos básicos. Sin embargo, hasta el momento no se ha plasmado en la práctica.

Un último intento de diálogo tripartito se ha producido en torno al proceso de reforma de la Ley General de Trabajo (LGT), que data de 1939. Así, en octubre de 1998, el Gobierno inició las primeras reuniones para propiciar un proceso de reforma de la LGT sobre bases tripartitas y con el apoyo técnico de la OIT. Si bien se han venido realizando actividades y seminarios para elaborar los trabajos preparatorios, la postura de desconfianza radical de los sectores sindicales y el miedo a un proceso de flexibilidad iniciales y, últimamente, una cierta indecisión del Gobierno, fundamentada en las presiones de las instituciones financieras internacionales, han impedido un desarrollo progresivo.

Tras el Congreso de enero de 2000, la COB se encuentra en un período de autodefinition y sin un Comité Ejecutivo activo. Sin duda, la inexistencia de una cabeza que coordine el movimiento sindical impide que se reactiven o reconsideren los procesos de diálogo. De hecho, el nuevo intento de concertación, la llamada «concertación para la crisis», cuenta únicamente con la participación de actores económicos diversos del sector empresarial pero la COB es la gran ausente.

El Pacto Social de 1994, un hito importante para la región

En Colombia, y sobre la base de que «el pacto social para la determinación de precios y salarios es un componente esencial de un programa de desinflación para una economía indizada como la colombiana, complemento necesario de una política macroeconómica consistente con los niveles de inflación que se quieran lograr y dirigida a preservar los equilibrios económicos básicos», se firmó el 9 de diciembre de 1994 el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios, marcándose con él un hito importante en el desarrollo de la concertación socioeconómica en la región³.

Los objetivos generales del Pacto fueron, entre otros, los siguientes: a) ordenar la economía «en la dirección de la estabilidad, del crecimiento y de la equidad»; b) vincular productividad y competitividad; c) integrar el capital y el trabajo en una economía que se internacionaliza, con criterios de crecimiento económico, justicia social y equidad; d) reconocer que el logro de esos objetivos «requiere organizaciones sindicales y empresariales sólidas y representativas para concretar y liderar los procesos de cambio económico y social», y e) reafirmar la conveniencia de la concertación como fundamento de las relaciones sociales.

En el Pacto se incluyeron compromisos del Gobierno, de los empresarios, de los trabajadores y de los gobiernos territoriales, así como otros de carácter tripartito, referentes a la definición e impulso de la productividad, a la fijación del salario mínimo, al plan contra la inflación, a la difusión del Pacto y su seguimiento, evaluación y vigencia. Con las diferentes medidas pactadas, las partes se propusieron superar los factores que inciden negativamente sobre la productividad. Además, «los trabajadores, junto con el Gobierno y las empresas, desarrollarán políticas encaminadas a la promoción y estímulo del fortalecimiento sindical».

Sin embargo, este Pacto fracasó porque la inflación superó los límites previstos⁴, porque el aumento de la productividad nunca se pudo establecer y porque los salarios no pudieron ajustarse en torno a esta variable. Además, no se concretó la coordinación entre la autoridad monetaria y el Gobierno. Las centrales sindicales no ratificaron su adhesión a un nuevo pacto social en 1997 (en principio sólo la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD) no había participado en su firma) y la concertación se desarticuló, volviéndose a la situación inicial.

No obstante, fruto del Pacto de 1994 se constituyó la Comisión Tripartita para el Desarrollo del Movimiento Sindical (el 22 de diciembre de ese año), sin participación de la CGTD. Producto de sus deliberaciones, se firmó en mayo de 1995 el Acuerdo Tripartito para el Fortalecimiento del Movimiento Sindical, que comprende propuestas generales y acuerdos específicos elaborados por tres comités de la Comisión Tripartita: el de asuntos constitucionales; el de educación, formación, capacitación y divulgación para el movimiento sindical; y el de fortalecimiento de las relaciones de trabajo.

Mejora sensible de las relaciones laborales

Entre los acuerdos de la Comisión Tripartita, y en el marco de un programa nacional gestionado por el Ministerio de Trabajo con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT, el Proyecto «Nueva Cultura de las Relaciones Laborales» realizó de modo tripartito acciones de difusión y pedagógicas tendentes a mejorar el mundo de las relaciones laborales, así como el concepto y las actitudes de los actores sociales. Entre 1995 y 1999 se realizaron campañas de publicidad y seminarios y talleres sobre el tema en el marco de este Proyecto, siendo el juicio de los actores sociales que dicho programa ha mejorado sensiblemente el conocimiento y el desarrollo de las relaciones laborales en el país.

En 1996 se adoptó la ley 278 que reglamentó la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSYL), creada por el artículo 56 de la Constitución Política Nacional, de funcionamiento tripartito y cuyas decisiones deben ser adoptadas por consenso de los tres sectores. Entre sus funciones están las de: fomentar buenas relaciones de trabajo y garantizar los derechos sindicales; contribuir a la solución de conflictos colectivos de trabajo; fijar concertadamente la política salarial y el salario mínimo; y elaborar la política laboral mediante planes estratégicos.

Mesas de trabajo para negociar reivindicaciones

Desde 1997, Colombia ha vivido un aumento de los conflictos sociales como consecuencia del agravamiento de la crisis económica, del auge de la violencia y de las presiones internacionales. El movimiento sindical ha venido ejerciendo una presión continua (esen-

cialmente la huelga en el sector estatal) que fue obligando al Gobierno a adoptar soluciones sectoriales. Entre el 11 y 18 de febrero de 1997, los funcionarios públicos paralizaron sus actividades como protesta ante las políticas de reestructuración adelantadas por el Gobierno. Como consecuencia del paro se firmó el Acuerdo Laboral Estatal con el Comando Unitario de Trabajadores, integrado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la citada CGTD, que reconoce la acción legítima de los trabajadores y el diálogo como signo de desarrollo de la democracia. Si bien se adelantaron conversaciones, la crisis final del Gobierno del Sr. Samper no permitió concretar ningún acuerdo y generó el paro nacional estatal de octubre de 1998. Fortalecida su capacidad de convocatoria y ante una nueva política de ajuste, un intento de reforma laboral y la falta de instancia de diálogo, las centrales sindicales convocaron de nuevo, el 31 de agosto de 1999, a un paro cívico nacional cuyo resultado fue el compromiso, entre otros, del Gobierno de convocar mesas de trabajo para negociar las reivindicaciones laborales presentadas por las organizaciones.

Cinco temas fundamentales

El pasado 15 de agosto de 2000, y vista la situación de bloqueo de las conversaciones, así como la necesidad de revitalizar el diálogo social (que corría el riesgo de ser sustituido por conversaciones con la guerrilla), con el apoyo de la OIT se impulsó la firma de un acuerdo⁵ que inicia un diálogo social concertado hasta el 30 de octubre del 2000, sobre cinco temas fundamentales: a) política y programas de generación de empleo urbano y rural, priorizando planes de emergencia; b) régimen de seguridad social, en particular el del Instituto de los Seguros Sociales; régimen de salud y pensiones y temas relativos a las Cajas de Compensación Familiar, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; c) capacitación y formación profesionales; d) legislación laboral y desarrollo del artículo 53 de la Constitución Nacional; y e) políticas salariales y fijación del salario mínimo.

El acuerdo reviste especial importancia pues recupera para los interlocutores sociales la negociación de los asuntos laborales con el Gobierno y ha puesto sobre la mesa temas sustantivos de la problemática laboral colombiana. Por último, el Pacto ha permitido mejorar las relaciones tripartitas abriendo nuevos espacios para reducir la tensión social en Colombia e

incluso para colaborar por esta vía en el propio proceso de paz⁶.

En *Ecuador*, la experiencia reciente se concreta en el «Protocolo de un proceso de concertación social para el pacto social», suscrito en octubre de 1996⁷, que inició un proceso de diálogo en torno a cinco mesas tripartitas⁸. Los temas abordados por dichas mesas son: seguridad social (reforma); unificación salarial; formación profesional; y empleo y relaciones laborales⁹.

Estancamiento del proceso

Son numerosas las actividades que desde el inicio del proceso han venido teniendo lugar en la búsqueda de consenso en torno a los diferentes temas. Con el apoyo técnico de la OIT se han venido realizando seminarios y talleres, y consiguiendo acuerdos preliminares y propuestas. De hecho, tanto la Mesa de capacitación como la de empleo, consiguieron elaborar documentos y acuerdos preliminares que nunca fueron asumidos definitivamente, a falta de ser suscritos por el Plenario de Concertación Nacional. No obstante, los esfuerzos y la excelente predisposición de los actores sociales (el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), pese a las reticencias iniciales, se manifestó a favor de proseguir el proceso), el impacto de las crisis externas, los cambios de gobierno y la aplicación reciente de una política de ajuste interno han generado un estancamiento del proceso¹⁰. Tras el derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad se constató que en Ecuador no existe una gran presión social por la concertación debido a que la mayor parte de la población es indígena, sin relación de dependencia laboral, y con un programa de reivindicaciones que negociar que va mucho más allá de lo laboral (educación, salud, tierras, operaciones petroleras, infraestructura de comunicaciones, entre otras) y que se canaliza a través del CONAE y no de las centrales sindicales.

Es importante indicar que las centrales sindicales se encuentran poco unificadas y sumidas en conflictos internos. La nueva división de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clásistas (CEDOC) ha venido a perturbar el logro de posiciones unificadas en el movimiento sindical.

El interés del actual Gobierno por la concertación no parece muy grande. En este momento su principal objetivo es efectuar un ajuste económico que le permita equilibrar las cuentas fiscales, renegociar el pago de la deuda externa y relanzar el crecimiento económico sobre la base de la inversión privada. En gran medida, las políticas fiscales y financieras están

contenidas en el acuerdo de entendimiento con el FMI y se han concretado en la promulgación de dos leyes (la Trolebús I y la Trolebús II)¹¹ que introducen profundas reformas en, al menos, 31 ámbitos, que van desde la reforma laboral hasta la eliminación de los subsidios, pasando por temas de defensa, inversión fronteriza, entre otros. Importantes sectores de los trabajadores y de los empresarios se han opuesto enérgicamente a las reformas, generando un clima poco propicio para la concertación¹².

En *Perú*, a partir de 1991 el nuevo marco legal y político, el consiguiente debilitamiento del movimiento sindical y la coyuntura económica interna han dificultado el desarrollo de verdaderos acuerdos concertados, existiendo únicamente algunas experiencias institucionales poco exitosas de carácter tripartito, como el Comité de vigilancia de procedimientos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Consejo Nacional de Concertación y la más reciente Comisión Tripartita de Diálogo y Concertación Laboral¹³.

El movimiento sindical peruano ha manifestado en diversas ocasiones su interés en integrar y participar en la concertación tri y bipartita. Sin embargo, la actitud abstencionista del Gobierno y de las organizaciones empresariales en materia de relaciones laborales, así como un contexto externo e interno adverso, han propiciado un ambiente absolutamente desfavorable. Consideran además que el actual contexto político de ataque frontal a la democracia y de desmantelamiento de las relaciones laborales debe ser modificado antes de que pueda producirse una verdadera concertación.

Frente a la aguda crisis política que comenzó a enfrentar Perú como consecuencia de sus últimas elecciones presidenciales y congresales, la Organización de Estados Americanos (OEA) impulsó la creación de una Mesa de diálogo para la democracia entre las fuerzas políticas oficialistas, de la oposición, los empresarios, la Iglesia y las organizaciones representativas de la sociedad civil y los trabajadores. En representación de las organizaciones de trabajadores está participando la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

Venezuela, quizás debido a su ya reiterada tradición pactista, es el caso reciente más interesante en esta subregión. Sin duda, el tema más polémico de los últimos veinte años en materia de relaciones laborales es el de las prestaciones sociales y, en particular, su reajuste sobre la base del último salario devengado por el trabajador (artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), en su redacción de 1990).

Los distintos sectores implicados formularon diferentes propuestas y contrapropuestas para reformar el régimen de prestaciones sociales. El sector empleador planteó la necesidad de mejorar el sistema de seguridad social.

La necesidad de asumir la discusión de forma concertada se hizo evidente con la creación, en 1996, de una Comisión Tripartita para discutir el tema en la que se integraron: por parte del Gobierno, CORDIPLAN, los Ministerios de Trabajo y Hacienda e Industria y Comercio; por el sector empresarial, FEDECAMARAS, CONINDUSTRIA, CONSECOMERCIO, FEDEAGRO, y FEDEINDUSTRIA; por los sectores sindicales, CTV, CODESA y CGT, alcanzándose el 17 de marzo de 1997 el Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), que se consolidó el 3 de julio del mismo año en el Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES).

Carácter permanente del acuerdo

El ATSSI es un acuerdo de naturaleza política tripartito y de cúpula que institucionaliza el diálogo social al reconocerle carácter permanente y no coyuntural. Como se mencionó, el ATSSI reforma las prestaciones sociales y los salarios; modifica el régimen de prestación social de antigüedad; recompone el salario, incluyendo en el mismo algunos bonos existentes; establece la fijación del salario de manera tripartita; modifica el régimen de indemnización por despido injustificado; y establece una compensación por transferencia de los trabajadores.

En materia de seguridad social, el ATSSI acuerda el modelo de reforma; incluye en el mismo a los trabajadores dependientes, a los independientes y al sector informal, urbano y rural; y garantiza la participación de los actores sociales públicos y privados en su organización, financiamiento y administración, que tendrá carácter mixto; el subsistema de salud se plantea a partir de la separación entre la función aseguradora y el reconocimiento al beneficiario del derecho a escoger el prestador del servicio de atención; acuerda la recapitalización del Fondo de Seguro de Paro Forzoso y su separación financiera y administrativa del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Asimismo, el ATSSI incluye el fortalecimiento de las relaciones colectivas de trabajo y el tripartismo y las relaciones con la OIT.

A raíz de la firma del ATSSI se modificó la LOT y se promulgó un proyecto de Ley Orgá-

nica de Seguridad Social Integral (el 30 de diciembre de 1997), que se completó en 1988 con varias leyes sobre la regulación de los subsistemas de seguridad social. Completando el marco tripartito, en julio de 1997, el ya mencionado Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES) promueve las siguientes propuestas:

- a) formulación de una política de empleo y de formación para el trabajo coherente y eficaz;
- b) intensificación de la campaña de información sobre el alcance de la reforma de la LOT por el ATSSI;
- c) compromiso de los empleadores de conservar la estabilidad en el empleo y de concertar con las organizaciones sindicales sobre la materia;
- d) en caso de despidos masivos, ejercicio por el ejecutivo de sus facultades de inamovilidad (artículo 34 de la LOT) declarando su suspensión y decretando la reintegración.

Si bien el instrumento no preveía disposiciones sobre cumplimiento, se realizaron algunas acciones específicas en este sentido:

- a) se realizaron masivamente actividades de inspección en materia de estabilidad;
- b) se crearon cuatro comisiones tripartitas sectoriales para discutir sobre ajustes salariales;
- c) se designó una comisión técnica para elaborar una Política de Empleo Concertada (PEC) que, en diciembre de 1997, se plasmó en un documento con estudios, diagnósticos y acciones en esta materia.

En la actualidad el cambio político y los nuevos procesos de redefinición del Estado han estancado el progreso concertador. Será necesario esperar y observar el desarrollo de las políticas del nuevo Gobierno para determinar si se trata o no de una acción definitiva y si la tradición pactista se detiene por el momento. Las organizaciones sindicales, activas y promotoras de todo el proceso, se enfrentan en la actualidad a propuestas gubernamentales de intervención en el movimiento sindical y de interrupción del ejercicio de la libertad sindical. En este proceso, tanto los empleadores como los trabajadores son conscientes de que el diálogo se sustenta sobre la base de la existencia de actores sociales representativos que ejercen sus derechos con plena libertad. Cualquier atentado contra ellos sería no sólo el fin del diálogo sino de la propia esencia de la democracia¹⁴.

Plano subregional

En este plano se ubica la llamada Comunidad Andina de Naciones (CAN), el proceso de integración más antiguo de toda la región con 31 años de existencia y que agrupa a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Como parte de dicha estructura institucional se ha constituido el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), que agrupa a los representantes de la inmensa mayoría de las centrales sindicales de la subregión, basándose en los Capítulos Nacionales que convocan a las Centrales por país. Como órgano de la CAN, el CCLA tiene por finalidad emitir opiniones sobre los programas y actividades comunitarias y, más ampliamente, contribuir a elaborar una Agenda Social para la CAN que dote a dicho proceso de una dimensión social.

El XI Consejo Presidencial Andino, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en mayo de 1999, encomendó a los ministros de Trabajo de la subregión desarrollar acciones para avanzar en la coordinación de políticas referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación profesionales, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social y las migraciones por motivos laborales. Todo ello con miras a la próxima conformación del Mercado Común Andino en el año 2005 y a la elaboración de la Agenda Social Subregional.

Los ministros y viceministros del Trabajo de la Comunidad Andina, en cumplimiento de ese mandato presidencial, han realizado desde entonces varias reuniones de coordinación para identificar los puntos de convergencia en cada uno de esos ejes temáticos y su vinculación con la modificación del Convenio Simón Rodríguez de integración sociolaboral. El CCLA ha participado en tales reuniones y ha presentado sus planteamientos y puntos de vista sobre los ejes temáticos en cuestión, lo que refleja el dinamismo de dicha institución.

En julio de 2000, los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral coincidieron en promover la participación activa de ambos sectores en la construcción de un Mercado Común Andino para la consolidación del proceso andino de integración que redunde en un mayor beneficio social y económico.¹⁵

El diálogo hoy: ¿un instrumento de estabilidad nacional?

En el ámbito laboral, el diálogo social representa la base del desarrollo. Una política o una reforma laboral consensuada evita el conflicto básico y plantean las bases para el desarrollo

interno, a la vez que facilita la inversión extranjera (más que una mano de obra barata, se busca con frecuencia una fuerza de trabajo no conflictiva). Dicho diálogo deberá implantarse sobre bases sólidas y novedosas. Sin duda, el consenso genera la expansión y permite el desarrollo del concepto de solidaridad, impulsando las economías y la buena marcha del sistema de relaciones laborales.

Los gobiernos son conscientes del cambio, y cada vez más las instituciones tripartitas, los mecanismos de concertación y los procesos de consultas se incluyen en las legislaciones incluso con rango constitucional. En la mayor parte de las Cartas Magnas del último decenio el diálogo social se refleja en los derechos de participación, en las comisiones de concertación y en la necesidad de crear Consejos Económicos y Sociales.

Aunque el diálogo no es la panacea, tampoco es negativo

No obstante los avances logrados, se plantea la cuestión de hasta qué punto el diálogo ha servido para hacer frente a los retos. En principio, del análisis de la realidad se desprende que, si bien el impacto político es innegable, los problemas de fondo se han abordado pero no se han superado (aunque tampoco los países que no cuentan con experiencias de diálogo han efectuado progresos, lo que permite esbozar la idea de que si bien el diálogo no es la panacea, tampoco es negativo). Es necesario sin embargo señalar que, salvo contados casos, el accidentado desarrollo del diálogo en todos los países impide sacar conclusiones acerca del impacto a largo plazo de este tipo de acuerdos.

Es claro que las discusiones y decisiones en el ámbito central son más imprecisas y que no pueden dar soluciones «a la medida» para cada problema, pero es esa misma flexibilidad la que permite quizás, si las relaciones laborales se encuentran articuladas, proseguir su afianzamiento y adecuación al caso concreto. Por otra parte, la práctica (el fracaso de algunos de los acuerdos más recientes es un claro exponente) muestra que, en el ámbito central, parece muy difícil que las organizaciones empresariales asuman acuerdos firmes y precisos en materia de creación y sostenimiento del empleo, en contrapartida de los sacrificios de los sindicatos.

El diálogo social no es una abstracción o una mera ocurrencia de organismos internacionales, sino que, y la experiencia así lo muestra, es el medio más adecuado para enfrentar los cambios, la mundialización y los ajustes

estructurales que están redefiniendo las reglas del juego y que afectan a las sociedades, a la vida y a la cultura de sus hombres y mujeres.

Esta nueva óptica del diálogo social debe hacerse con la participación de todos. En el ámbito sindical, el trabajo deben iniciarlo los dirigentes sindicales nacionales, con la participación de las bases, que deben ganar un mayor protagonismo en la toma de decisiones de las centrales sindicales de la subregión. La reforma sindical exige necesariamente la capacidad de reconocer que además de que el movimiento sindical ve disminuir sus efectivos, tiene francas dificultades para conseguir nuevos afiliados y sigue operando como si contara con una base sindical amplia.

Es necesario cambiar la forma de hacer política sindical, mejorar las relaciones entre las diferentes categorías de trabajadores, incorporar otros sectores y readecuar la estructura sindical. Los cambios que se propongan deben ser la base de la recuperación sindical, que es lo que hacen las organizaciones democráticas cuando experimentan algún revés importante.

Elección popular de los dirigentes sindicales

No obstante, parecería que la tendencia en los países andinos es designar a los dirigentes sindicales nacionales mediante elección popular (es el caso de la CUT de Colombia y de Venezuela), hecho que tiene un sentido estratégico fundamental y que está llamado a cambiar la fisonomía y la forma de hacer política sindical.

El reto que se presenta al sindicalismo es el de elaborar una estrategia con visión a largo plazo, hacer frente a conflictos que se originan en su necesidad de insertarse en un nuevo tipo de sociedad que surge como consecuencia de los cambios estructurales y transformar el modelo histórico de acción sindical. Un cambio cultural de esta magnitud supone arduas discusiones entre la dirigencia y la base. Nuestra experiencia con organizaciones sindicales en los distintos niveles de su estructura nos permite afirmar que en las bases existe una disposición al cambio que generalmente supera lo que se decide en las cúpulas. Por su magnitud, la dificultad resulta innegable y supone cambios en la acción y en la concepción sindical que van más allá de una simple voluntad de modificar los programas.

Así, la práctica del diálogo también constituye para el movimiento sindical un instrumento que lo empuja a asumir una nueva actitud y a desempeñar con eficacia el papel que le cabe en los procesos de concertación.

Es por ello que, como centro del progreso, el diálogo social tiene sentido, ya que su papel es esencial para instrumentar la gobernabilidad democrática y para hacer factible un proceso de cambio que de todas maneras está ocurriendo, sobre la base de un cierto acuerdo, de un consenso y de una filosofía de solidaridad y de bien común.

Sin duda, en un mundo en que se impone la competitividad económica, y donde la flexibilidad es un objetivo de los programas políticos de los gobiernos, se deberá asegurar la existencia de mecanismos que permitan garantizar derechos mínimos a los trabajadores. Sólo la participación activa de todos los actores sociales en todos los procesos nacionales puede garantizar que dicho objetivo se cumpla y que, en consecuencia, se pueda conseguir la paz social.

Que el diálogo social no sea la solución concluyente no lleva a negar su utilidad o incluso su papel central. Es claro que los poderes públicos no pueden resolver solos los problemas económicos y sociales y que la negociación y la participación de los actores sociales puede permitir encontrar soluciones más realistas y de más fácil aplicación. No obstante, el diálogo en todos los planos es uno de los pilares de la legitimidad de la democracia por cuanto complementa la función parlamentaria de representación popular. Por ello, la opinión de los actores sociales organizados en torno al trabajo debe ser recogida y escuchada.

Notas

* Especialista principal en Actividades para los trabajadores

** Especialista principal en Relaciones laborales, y Legislación laboral y Administración del trabajo

¹ Que, sin embargo, no ha sido presentado ni en 1999 ni en 2000, lo que es revelador de la crisis que actualmente enfrenta la COB.

² En él participaron representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de la Corte Nacional Electoral; de la Iglesia Católica; de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia; de la Central Obrera Boliviana; de las Confederaciones de Trabajadores Campesinos, Gremiales y Artesanos; de los colegios profesionales; de organizaciones no gubernamentales; de organizaciones de mujeres, de medios de comunicación y de organizaciones de periodistas; de las universidades privadas y públicas; de las fuerzas armadas; de los partidos políticos de Gobierno y oposición; de la Asamblea de Derechos Humanos; de la Federación del Trópico de Cochabamba y de movimientos culturales.

³ Fue elaborado por una Comisión integrada por representantes del Gobierno Nacional (el Ministro de Desarrollo Económico, que presidió la Comisión, y los ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Trabajo y Seguridad Social, de Minas y Energía, de Transporte; el Consejo Económico y de Competitividad, que

coordinó la Comisión, y el Director del Departamento Nacional de Planeación). También estuvo integrada por representantes del sector empresarial (los Presidentes de la ANDI, de la ASOBANCARIA, de la SAC, de la FENALCO y de la ACOPI), y por representantes del sector laboral (los Presidentes de la CUT, de la CTC, de la UTRACUN y de la FANAL). En representación de las actividades territoriales participaron el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios y el Presidente de la Federación Nacional de Gobernadores. La Secretaría Técnica estuvo formada por el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, el Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público y asesores de los ministerios de Hacienda y Crédito Público de la Consejería Económica y Competitividad y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁴ Del 17 por ciento previsto en el año 1996 se llegó al 21,63 por ciento.

⁵ El acuerdo fue firmado por el Ministro del Trabajo, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Desarrollo, el Ministro de Planeación, el Ministro Asesor del Presidente, así como por las organizaciones de empleadores pertenecientes a la Asociación de Ganaderos, la Sociedad de Agricultores, la Asociación Bancaria, la Asociación Nacional de Industrias, la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales y la Federación Nacional de Comerciantes. Por los trabajadores firmaron la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de Trabajadores de Colombia, la Confederación General de Trabajadores Democráticos y la Confederación de Trabajadores Pensionados.

⁶ Pese a todo, es preciso tener en cuenta que el proceso de concertación que se inicia no está exento de riesgos. Uno de ellos es la estrechez de los plazos; otro, la reacción de la guerrilla, que probablemente deseará seguir manteniendo el tema laboral en la agenda de las negociaciones de paz.

⁷ Firmaron el pacto el Presidente de la República, la Vicepresidenta, el Ministro de Finanzas, el Presidente de la Junta Monetaria, el Ministro de Bienestar Social y la Ministra de Trabajo. En representación de los trabajadores integrados, el FUT (participaron CEOSL, CTE, CEDOC y CEDOCUT). En representación del sector empresarial, las cámaras de Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería, de la Construcción y de la pequeña y mediana industria de Quito y Guayaquil.

⁸ El proceso de concertación se inició en 1994 en torno a la unificación salarial. En el Gobierno de Bucaram se firmó

un «Protocolo para el proceso de concertación a fin de lograr un pacto social» con las organizaciones de trabajadores y empleadores y que es el origen del actual.

⁹ Esta última, sólo se reunió una vez tras su constitución.

¹⁰ Desde mayo de 1999, los actores sociales han mostrado repetidamente su interés en reiniciar el proceso sobre bases sólidas. De hecho, el FUT, en representación del sector sindical, realizó con apoyo de la OIT un seminario de evaluación que permitiera analizar el proceso de los dos últimos años y realizar nuevas propuestas.

¹¹ En el mes de septiembre se presentó en el Congreso una nueva Trolebús III.

¹² Sin embargo, abrió las posibilidades de un diálogo bipartito, trabajadores-empleadores, con resultados concretos: el acuerdo para solicitar al Gobierno el retiro de todas las disposiciones laborales contenidas en la Ley Trolebús II.

¹³ A título anecdótico, en 1995 se firmó en el seno de la OIT en Ginebra un Acta de reinstauración de diálogo tripartito entre la CGTP y el Ministerio de Trabajo y que la CONFIEP aceptó pero no firmó.

¹⁴ El 20 de noviembre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente presentó la nueva Constitución, que en su artículo 95 establece, entre otros, la obligación de la alternancia en los cargos sindicales y la necesidad de que los dirigentes sindicales realicen declaraciones juradas de sus bienes antes de tomar posesión de sus cargos, principios de muy dudosa consonancia con el ejercicio de la libertad sindical. La nueva Constitución fue plebiscitada y aprobada en una consulta popular.

¹⁵ La OIT ha sido invitada a participar en diversas reuniones de la Comunidad Andina, entre las últimas, a la Reunión de Ministros de Trabajo (20 y 21 de mayo de 1999), en la cual se adoptaron la «Declaración de Cartagena» y el «Plan de Acción». Posteriormente, en el marco de las actividades de la XIV Reunión Regional Americana de la OIT, el Director General se reunió con altos funcionarios de la Comunidad Andina y se entrevistó con el Presidente del CCLA. El resultado de esta reunión fue un «Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Andina y la OIT». En el marco de ese Acuerdo, durante la Tercera Asamblea Ordinaria del CCLA, en julio del 2000, se firmó una «Carta de Entendimiento entre el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)».

El diálogo social en Hungría: ¿qué vendrá después de un decenio de tripartismo centralizado?

Mária Ladó

Departamento de Investigación
Centro Nacional del Trabajo
Budapest

El decenio de tripartismo centralizado se caracterizó en Hungría por la constitución del Consejo de Conciliación de Intereses Nacionales (CCIN) y ulteriormente del Consejo de Conciliación de Intereses (CCI), que llegó prácticamente a su término a fines del año 2000. Simultáneamente, se fue constituyendo un marco institucional en el que se ha dado más énfasis a la participación de los diversos grupos representativos de la sociedad que a los solos copartícipes sociales tradicionales.

Los cambios fundamentales se iniciaron con el actual Gobierno de coalición que asumió el poder a mediados de 1998. El nuevo Gobierno, como han declarado en un documento público las personalidades políticas principales competentes en la materia, «había señalado como primer objetivo el rechazo de toda acción corporativista. El Gobierno se propone adoptar decisiones independientes dentro de su esfera de competencia y concertar acuerdos y un consenso con partícipes sociales distintos del sector público (es decir, particulares), siempre y cuando éstos tengan competencia y puedan garantizar que aquellos a quienes representan respetarán dichos acuerdos» (Herczog y Öry, 1999). Con este espíritu, se inició a fines de 1998 una reforma global del diálogo social.

Nuevo enfoque del diálogo social, partidarios y opositores

El proceso de reforma del diálogo social no fue una sorpresa en Hungría. Acciones análogas se habían emprendido ya en el período 1996-1997 aunque no condujeran a cambios importantes (Gyarmatiné y Geiger, 2000; Hanti, 2000; Héthy, 2000; Ladó y Tóth, 2000 /a y 2000 /b)¹.

El programa del nuevo gobierno apuntaba a esta reforma con el establecimiento de varios principios relativos al diálogo social futuro. También se sabía que en el otoño de 1998 se habían iniciado labores preparatorias en la administración del Estado.

La primera medida oficial importante que puso en marcha el proceso de reforma fue la publicación por el Gobierno, en noviembre de 1998, de un documento de trabajo² que: contenía una breve evaluación de la experiencia adquirida en materia de diálogo social en los últimos diez años; señalaba los puntos débiles del sistema existente; proponía una nueva serie de estructuras; y describía sus características fundamentales. Presentaba como antecedentes una lista de las normas fundamentales pertinentes de la OIT y una serie de documentos de la Comunidad Europea; contenía asimismo una reseña general de las características principales del diálogo social en Europa y referencias a las prácticas de diálogo social en algunos Estados miembros de la Unión Europea.

Este documento ofrecía una base para: i) asegurar una amplia difusión de la propuesta del Gobierno³, también por Internet; y ii) el decreto gubernamental⁴ que se adoptó a fines de 1998. Ambos documentos sólo establecían un marco institucional básico puesto que el Gobierno se proponía elaborar conjuntamente, por medio de consultas, las nuevas estructuras de diálogo social con los copartícipes sociales. Desde un principio, el Gobierno había previsto que los cambios en el sistema de diálogo social sólo se introducirían con el pleno consentimiento de los copartícipes sociales.

Aunque sólo se esbozara en términos generales, la propuesta del Gobierno apuntaba a

modificaciones fundamentales en comparación con el decenio anterior. En lo que se refiere a la consulta y la negociación a nivel central, el Gobierno se proponía:

- establecer una distinción entre *consulta* y *negociación*, tanto en lo que se refiere a las cuestiones consideradas como a la partes interesadas;
- establecer una distinción entre *cuestiones generales de política económica* y *cuestiones laborales*, tanto en lo que se refiere a la forma en que se consideraban (es decir, por vía de negociación o de consulta) como a las partes interesadas.

El Gobierno se proponía claramente considerar la *consulta* como la forma principal de diálogo social, limitando la *negociación* a: i) las cuestiones respecto de las cuales no pueden pasarse por alto las prerrogativas del Gobierno y del Parlamento, y ii) las partes que pueden asumir plenamente la responsabilidad de las obligaciones contraídas. Se consideraba que la finalidad de la consulta era «facilitar periódicamente información sobre la acción del Gobierno, preferiblemente con una participación en el proceso de toma de decisiones, y un diálogo permanente sobre todas las cuestiones más importantes relativas al desarrollo económico».

La propuesta del Gobierno ponía clara y marcadamente de relieve la *consulta prelegislativa*. De hecho, se proponía conseguir en la práctica que se aplicara la ley sobre el procedimiento legislativo⁵ que había estado en vigor durante más de un decenio y con arreglo a la cual los legisladores habían de consultar con los representantes de aquellos a los que había de aplicarse un texto legislativo determinado. La propuesta del Gobierno obligaba a los diversos ministerios a consultar con los copartícipes sociales y los grupos de intereses profesionales pertinentes, dentro del marco de sus actividades legislativas, y proponía la adopción de diversos procedimientos. Por consiguiente, se establecía una clara distinción entre *consulta pre legislativa* y *consulta general*, tanto en lo que se refiere al nivel de la consulta como a las partes interesadas.

En el primer trimestre de 1999 se celebraron debates acalorados entre partidarios y opositores de la reforma. Por una parte, los opositores querían conservar las estructuras en vigor, tal vez con modificaciones menores encaminadas a conseguir una cooperación tripartita más eficaz. Por otra parte, los partidarios de la reforma querían conseguir cambios fundamentales con miras a eliminar el peligro (supuesto o real) de corporativismo. Por último, otros aceptaban la

necesidad de una reestructuración pero abogaban por una preparación más detenida de la misma y establecían como condición previa que todo cambio requería el pleno consentimiento de las tres partes.

Las *Consultas informales tripartitas* organizadas a principios de 1999 para examinar con mayor detalle la propuesta del Gobierno no permitieron llegar a una posición común⁶. Los copartícipes sociales estimaron que la propuesta del Gobierno era demasiado imprecisa para una consulta seria y pidieron más aclaraciones sobre sus propósitos. También propusieron que se adoptara un enfoque gradual que consistiera: primero, en concentrarse en el diálogo social a nivel nacional, con especial referencia a la acción futura del Consejo de Conciliación de Intereses (CCI), y luego en el desarrollo de las propuestas de reformas relativas a las estructuras del diálogo social a nivel sectorial y de la rama de actividad.

La propuesta revisada del Gobierno⁷, que se proponía en lo esencial sustituir el Consejo de Conciliación de Intereses (CCI), se sometió al examen de la sesión plenaria del CCI a fines de febrero de 1999. También en este caso la discusión no permitió llegar a una posición común.

Se organizaron ulteriormente consultas a puerta cerrada en el gabinete del Primer Ministro y discusiones técnicas para llegar a un compromiso. Por primera vez se manifestaron opiniones convergentes. Incluso se hubiera podido llegar a un compromiso si: i) el Gobierno hubiera sido más lento en la ejecución de sus propuestas, ofreciendo más tiempo para la consulta; y, sobre todo, si ii) la cuestión de la reforma no se hubiera integrado en un «acuerdo global» con otras cuestiones como la modificación del Código del Trabajo y un acuerdo sobre moderación de los salarios, siendo ambas cuestiones muy controvertidas⁸.

A fines de la primavera y principios del verano se llegó por fin a vislumbrar la posibilidad de una solución: aunque no se hubiera conseguido un consenso respecto de la disolución del CCI, había empezado a funcionar en unos pocos meses un nuevo marco institucional para el diálogo social. En abril de 1999, el Consejo Económico celebró su primera reunión en la que estableció el Consejo Nacional del Trabajo (CNT); en mayo se constituyó el Consejo Nacional sobre asuntos relativos a la OIT, y luego, en junio, el Consejo de Integración Europea. Con estas innovaciones las propuestas del Gobierno habían cobrado efecto. Los copartícipes sociales no tuvieron más remedio que aceptar la nueva situación.

Cuadro 1. Sucesores del CCI: órganos de consulta económica

	Consejo Económico (CE)	Consejo para la Integración Europea (CIE)
Fecha de constitución	Abril de 1999	Junio de 1999
Mandato	Establecer las políticas y estrategias económicas que afectan a toda la economía	Abordar cuestiones generales relacionadas con el proceso de adhesión a la Unión Europea
Funciones y atribuciones	Consultas generales sobre política y estrategia económicas	<ul style="list-style-type: none"> – Suministro de información sobre el proceso de integración – Suministro de información sobre la evolución de la situación en la Unión Europea – Consultas generales sobre cuestiones relativas a la integración
Estructura	Multipartita*	Multipartita
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> – Gobierno (representado en el nivel más alto, según corresponda) – Sindicatos (que participan en el CNT) – Organizaciones de empleadores (que participan en el CNT) – Banco Nacional de Hungría – Cámaras económicas – Representantes del sector financiero y de la inversión (Asociación Bancaria, Consejo de Inversiones, Consejo de la Bolsa de Budapest) – Representantes de los inversores principales del sector productivo (Asociación Húngara de Empresas Internacionales, Asociación de Empresas Mixtas) – Cámaras económicas extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> – Gobierno (Ministro de Relaciones Exteriores; representante del Gobierno encargado del diálogo social; otros, según corresponda) – Sindicatos (que participan en el CNT) – Organizaciones de empleadores (que participan en el CNT) – Cámaras económicas – Observadores permanentes invitados: MSZEIB** y MMNSZ***
Número de sesiones desde su constitución	Cuatro (sesiones previstas; como mínimo dos veces al año)	Seis (sesiones previstas sobre una base trimestral o con mayor frecuencia si el proceso de integración así lo requiere)

* Según el proyecto de Reglamento del Consejo, los participantes se dividen en ocho grupos, pero, como este proyecto no ha sido aceptado ni firmado, esta clasificación no se aplica en el funcionamiento actual del CE. ** MSZEIB (Magyar Szakszervezetek Európai Integrációs Bizottsága). La Comisión de Sindicatos Húngaros para la Integración Europea es un órgano sindical especial que coordina las actividades relativas a la Unión Europea. *** MMNSZ (Magyar Munkaadói Nemzetközi Együttműködési Szervezetek Szövetsége). La Confederación de Organizaciones de Empleadores de Hungría para la Cooperación Internacional es una cumbre de organizaciones de empleadores encargada de representarles en los asuntos internacionales.

Nuevas estructuras del diálogo social (y civil)⁹

El CCI se sustituyó por una serie de órganos nuevos cuyos respectivos mandatos se analizan a continuación y son de carácter doble: 1) consulta sobre cuestiones económicas, y 2) consulta y negociación sobre cuestiones laborales.

En lo que se refiere a la consulta económica, el Consejo Económico y el Consejo para la Inte-

gración Europea merecen especial atención¹⁰ (véase el cuadro 1).

El Consejo Económico, en tanto que uno de los sucesores del CCI, ha heredado la facultad de intervenir en cuestiones de estrategia económica. Es un órgano consultivo tradicional. Sus participantes son organizaciones suficientemente poderosas y cuyas decisiones unilateralmente pueden influir en grado considerable en la economía. Por consiguiente, junto con los copar-

típicos sociales tradicionales, se ha invitado a otros actores económicos, financieros e internacionales. El Gobierno está representado en el nivel más alto: las reuniones han sido hasta ahora encabezadas por el Primer Ministro.

Dentro del marco del Consejo Económico se ha consultado con los copartícipes sociales: sobre la política económica y fiscal a plazo medio; y sobre cuestiones y prioridades fundamentales del presupuesto del Estado para los años 2000-2002, así como para cada año ulterior. En su última reunión, el Consejo Económico examinó el proyecto de plan económico a plazo medio denominado plan Széchenyi.

El Consejo de Integración Europea (CIE) se ha constituido con el fin de ayudar a los copartícipes sociales y a las cámaras de comercio a desempeñar el papel que les corresponde en el proceso de integración a la Unión Europea. De hecho, ha convertido el sistema anterior de relaciones *ad hoc* entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los copartícipes sociales en un marco institucional. La subcomisión internacional del CCI, constituida en 1997, también puede considerarse como una precursora, aunque presente diferencias considerables en dos aspectos: i) el mandato del CIE se limita exclusivamente a cuestiones relativas a la Unión Europea; ii) el CIE se caracteriza por una estructura consultiva mucho más flexible que la estructura estrictamente tripartita y el reglamento tripartito de la antigua subcomisión internacional del CCI.

El orden del día del Consejo comprende, entre otras cuestiones, un examen general de los programas financiados por la comunidad, incluidos los programas de apoyo previos a la adhesión y el informe del Gobierno sobre el estado de las negociaciones, con especial referencia a temas particularmente importantes (por ejemplo, agricultura, libre circulación de los trabajadores y política social). El Gobierno informa periódicamente a las partes en el Consejo sobre la evolución de la situación en la Unión Europea haciendo especial hincapié en el proceso de adhesión y los logros de las reuniones del Consejo de Europa.

En lo que se refiere a las cuestiones laborales, se han constituido dos órganos: el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) y el Consejo Nacional sobre asuntos relativos a la OIT (véase cuadro 2).

El Consejo Nacional del Trabajo puede considerarse como sucesor directo del CCI. Es un órgano tripartito clásico de consulta y negociación para las cuestiones laborales. La composición del CNT es análoga a la del CCI con una diferencia importante: en él se aplican los crite-

rios de representatividad. Según el reglamento provisional del CNT firmado por todas las partes, los interlocutores sociales pueden participar en el CNT cuando han sido certificados por organizaciones nacionales con base en su representación en las cajas autónomas de seguros y pensiones en 1997. Como consecuencia de ello, una o más organizaciones de empleadores (STRATOSZ) han podido afiliarse al CNT, mientras que todos los demás copartícipes sociales consiguieron conservar su presencia en él. En lo que se refiere a sus atribuciones y competencias, el CNT ha heredado el derecho de establecer el salario mínimo nacional; de aprobar los aumentos de salario recomendados; y de ser consultado sobre la legislación del trabajo, así como sobre cuestiones laborales y de empleo. Como en el caso del CCI, el CNT se ha dotado de subcomisiones encargadas de cuestiones específicas.

Desde su constitución el CNT ha celebrado en total 45 sesiones, incluida la reunión de sus subcomisiones, y ha considerado diversos asuntos. Con arreglo a su mandato, estableció sobre una base tripartita el salario mínimo para 2000, de conformidad con las disposiciones del Código del Trabajo. También abordó la cuestión de los aumentos del salario medio en el sector competitivo dentro del marco institucional del CNT, pero ello sólo condujo a la adopción de una recomendación bipartita (empleadores-sindicatos). La evolución del salario también se ha considerado en relación con el proceso de adhesión. Se ha hecho especial hincapié en el bajo nivel de los salarios en comparación con los imperantes en los Estados miembros y los sindicatos han propuesto una estrategia especial de equiparación. En lo que se refiere a las cuestiones relativas al empleo, el CNT ha inscrito en su orden del día consultas: i) sobre los objetivos de la política del empleo del Gobierno para 2000; ii) sobre el proyecto de evaluación mixto de la política del empleo de Hungría¹¹; iii) sobre la experiencia adquirida hasta la fecha en materia de empleo ocasional y la reglamentación de este empleo; iv) sobre la enmienda propuesta de la ley sobre el empleo y de la ley sobre la inspección del trabajo. El CNT ha examinado y aceptado el informe anual del Servicio de mediación y arbitraje del trabajo y también ha participado activamente en la actualización de la lista de mediadores y árbitros de este último. La situación de las personas discapacitadas y el apoyo que se les presta también se han inscrito en el orden del día de las consultas. Se ha examinado asimismo el programa nacional de seguridad en el trabajo. El CNT ha sido infor-

Cuadro 2. Sucesores del CCI: órganos encargados de cuestiones laborales

	Consejo Nacional del Trabajo (CNT)	Consejo Nacional sobre asuntos relativos a la OIT
Fecha de constitución	Abril de 1999	Mayo de 1999
Mandato	Abordar todas las cuestiones relativas al «mundo del trabajo»	Abordar cuestiones relativas a la OIT
Funciones y atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> – Negociar y concertar acuerdos tripartitos a nivel central sobre determinadas cuestiones de relaciones de trabajo (por ejemplo, salario mínimo nacional, recomendación sobre aumentos del salario medio en el sector competitivo) – Consulta prelegislativa sobre cuestiones laborales y la acción de los copartícipes sociales – Consultas generales sobre cuestiones relativas al trabajo y el empleo 	<ul style="list-style-type: none"> – Establecer un marco institucional para las reuniones tripartitas de conformidad con el Convenio núm. 144 de la OIT – Promover a nivel nacional las actividades relacionadas con la OIT – Cooperar permanentemente con la OIT
Estructura	Estructura tripartita clásica	Estructura tripartita clásica
Partes en la negociación y dimensión de cada «parte» (es decir, número de organizaciones partes en la negociación)	<ul style="list-style-type: none"> – Trabajadores: 6* – Empleadores: 9** – Gobierno: según las cuestiones consideradas, – Representante permanente del Gobierno: Secretario político de Estado del Ministerio de Relaciones Exteriores 	<ul style="list-style-type: none"> – Trabajadores: 6 representantes designados por el CCI – Empleadores: 6 representantes designados por el CCI – Gobierno: representante del Gobierno encargado de las cuestiones relativas a la OIT y otros 5 Representantes designados del Gobierno
Número de sesiones desde su constitución	Sesiones plenarios: 15 Reuniones en subcomisión: 30 (las sesiones que se requieran)	Siete (las sesiones que se requieran)

* La composición de la parte trabajadores es la siguiente: ASZSZ (Federación de Sindicatos Autónomos), ÉSZT (Confederación de Sindicatos de Profesionales), FSZDL (Liga Democrática de Sindicatos Independientes), MOSZ (Federación Nacional de Consejos de Trabajadores), MSZOSZ (Confederación Nacional de Sindicatos Húngaros), SZEZ (Foro Cooperativo de Sindicatos). ** La composición de la parte empleadores es la siguiente: AMSZ (Unión de Empleadores Agrarios), AFEOSZ (Federación Nacional de Cooperativas Generales de Consumo), IPOSZ (Asociación Nacional de Corporaciones Industriales), KISOSZ (Federación Nacional de Comercios y Restaurantes), MGYOSZ (Asociación Nacional de Empleadores e Industriales), Magyar Iparszövetség-OKISZ (Asociación Industrial Húngara), MOSZ (Federación Nacional de Cooperadores y Productores Agrícolas), STRATOSZ (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Estratégicos y Públicos), VOSZ (Asociación Nacional de Empresarios).

mado de las tendencias de la negociación colectiva con arreglo a los datos relativos al registro de los acuerdos en 1998. Ha participado en especial en consultas activas y eficaces sobre la modificación del Código del Trabajo con miras a transponer un total de nueve directivas de la comunidad sobre cuestiones de trabajo e igualdad (para más detalle, véase el anexo).

Las subcomisiones del CNT desempeñan actividades muy diversas. Las subcomisiones sobre salarios y convenios colectivos; mercado

de trabajo; seguridad en el trabajo, y en especial la subcomisión sobre derecho del trabajo han sido muy activas y han celebrado entre cinco y diez reuniones desde su constitución, mientras que las subcomisiones sobre información y estadísticas; protección social y formación profesional sólo han tenido una existencia virtual.

El Consejo encargado de cuestiones relativas a la OIT tiene su origen en el CCI en dos de sus aspectos. La subcomisión internacional del CCI se encargaba, entre otras cuestiones, de las

relativas a la OIT. La decisión de atribuir más importancia a las cuestiones relativas a la OIT en el CCI ya se había adoptado desde hacía algunos años. A fines de 1998, el CCI casi había conseguido establecer una subcomisión especial para la OIT cuando se constituyó el Consejo Nacional sobre asuntos relativos a la OIT en tanto que estructura independiente. Este Consejo tiene el mandato que se especifica en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y se encarga de promover a escala nacional medidas relativas a la acción de la OIT, incluido el suministro de información, la promoción de la cooperación internacional y el fomento de las actividades de los copartícipes sociales en el plano internacional. El Consejo se ha dotado de una estructura equilibrada: todas las partes en el mismo comprenden seis representantes designados con carácter permanente (y tres suplentes); los representantes de los copartícipes sociales se designan por las organizaciones partes en el CNT. El Consejo tiene una presidencia tripartita permanente encabezada por el alto funcionario del Gobierno encargado de las cuestiones relativas a la OIT.

El Consejo Nacional sobre cuestiones relativas a la OIT ha iniciado consultas sobre la aplicación de ciertos convenios y recomendaciones de la OIT ratificados y sobre el proyecto de memoria del Gobierno preparado para la 88.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2000). También ha sido informado de los resultados de las 87.^a y 88.^a reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Conferencia de la OIT sobre cuestiones laborales y de política social, de la Conferencia de la OIT relativa a la estabilidad en Europa sudoriental y de la 276.^a reunión del Consejo de Administración de la OIT, entre otras.

La nueva situación

La sustitución del CCI por los diversos órganos antes mencionados y, en general, la reforma de la estructura del diálogo social, como puede suponerse, han modificado las funciones y atribuciones de los copartícipes sociales. En lo que se refiere a las cuestiones laborales y las atribuciones de estos últimos, éstas no han sido objeto de hecho de ningún cambio profundo en el sistema de diálogo social. Sin embargo, la distinción entre consultas sobre cuestiones económicas, por una parte, y sobre cuestiones relativas a los foros laborales y la participación de más actores en las consultas económicas, por la otra, han surtido efectos en las consultas y negocia-

ciones que se llevan a cabo en el CNT. Dentro del marco del Consejo Económico, las consultas económicas se celebran de una manera distinta del sistema de consulta existente en el CCI, en parte como consecuencia del mayor número de participantes en comparación con la estructura tripartita clásica anterior del CCI. El Consejo Económico desempeña exclusivamente su actividad en sesiones plenarias, en lo que se distingue claramente del CCI que tenía una estructura institucional relativamente compleja, con diversas subcomisiones específicas. Este hecho, junto con el escaso número de dos sesiones plenarias anuales previsto, parece restringir la oportunidad de una amplia consulta económica.

Es indudable que Hungría entró en una nueva fase en 1999, momento en que el diálogo civil pasó a ocupar un lugar central, en detrimento o como alternativa, del diálogo social. Estructuras multipartitas completan y/o sustituyen la estructura tripartita centralizada, y las funciones y atribuciones asignadas anteriormente a los copartícipes sociales se comparten ahora con otros actores. Como consecuencia de ello, el papel específico que los copartícipes sociales desempeñaban anteriormente en la economía y la política social se ha visto limitado. Es demasiado temprano para evaluar el grado en que los nuevos participantes están dispuestos a asumir sus funciones en el diálogo social/civil.

También es razonable decir que hasta la fecha el diálogo social ha consistido esencialmente en consultas y suministro de información; la negociación por su parte se ha limitado a cuestiones respecto de las cuales las partes interesadas pueden asumir una clara responsabilidad frente a sus obligaciones. Sin embargo, esta tendencia muy marcada no representa un cambio real en la interpretación de un diálogo social centralizado puesto que el gobierno anterior, después de 1996 (es decir, después del fracaso del pacto económico y social y del acuerdo sobre salarios y precios), siguió la misma orientación (Ladó y Tóth, 2000 /c).

Desde que se inició la reestructuración de las bases del diálogo social, los copartícipes sociales han expresado repetidas veces graves preocupaciones. En un principio, sus observaciones críticas se centraron principalmente en las mismas estructuras. No podían estar todos de acuerdo con la abolición del CCI y sus repercusiones. Los copartícipes sociales consideraban la reestructuración como un paso hacia atrás. Se sentían muy preocupados ante la posibilidad de que sus atribuciones y competencias se vieran gravemente menoscabadas en el

nuevo marco institucional. Estas preocupaciones han disminuido en cierto grado a medida que avanzaban las reformas.

En la actualidad, los copartícipes orientan sus críticas hacia el funcionamiento real de los diversos órganos. Aducen que: i) la consulta económica del CE se limita prácticamente ahora a una comunicación en un solo sentido y a la oportunidad de entrevistarse con el Primer Ministro; ii) por consiguiente, la consulta económica no es suficientemente significativa puesto que no abarca todas las cuestiones de importancia vital para los copartícipes sociales (a saber, la planificación multianual del desarrollo económico, los impuestos, etc.); iii) resulta relativamente difícil negociar sobre cuestiones laborales (por ejemplo, sobre los salarios) dentro del CNT cuando las condiciones económicas generales (es decir, los impuestos, los precios, etc.) se consideran dentro del marco de otro órgano y el calendario de las consultas no siempre está sincronizado; iv) en las consultas el Gobierno no trata de aceptar posibles soluciones de compromiso con miras a llegar a un acuerdo, sino que tiende más a defender sus propios criterios; v) no hay sinergia en el funcionamiento de los diversos órganos de diálogo social y civil. Los copartícipes sociales también se quejan del ritmo sumamente lento de desarrollo del procedimiento de consulta prelegislativa a nivel ministerial. En otoño de 2000, más de un año y medio después de la adopción del decreto pertinente, sólo hay un número reducido de cuestiones respecto de las cuales se ha constituido una lista de los copartícipes sociales y otros grupos interesados, en torno a las cuales el sistema de consulta ha funcionado adecuadamente ya sea por escrito o dentro de un marco institucional.

Las preocupaciones y quejas de los copartícipes sociales también han suscitado interés fuera del país. Por ejemplo, en su informe, el Parlamento Europeo puso de relieve que «la existencia de un diálogo social representativo y autónomo constituye un elemento indispensable de las labores preparatorias de la integración», e instó «al Gobierno de Hungría a conseguir la estrecha participación de los interlocutores

sociales así como de las ONG en el proceso de adopción de la política económica y social» (Parlamento Europeo, 1999). El Comité Económico y Social de la Comisión Europea expresó su preocupación «ante la ruptura de un diálogo social constructivo entre el Gobierno de Hungría y los copartícipes sociales», e instó «a todas las partes a reanudar este diálogo» (CES, 2000). La Comisión Europea también ha solicitado repetidas veces información detallada sobre la situación. El Consejo de Adhesión y su subcomisión también han inscrito el diálogo social en su orden del día. La Comisión de Aplicación de Normas¹² de la OIT pidió al Gobierno en la 88.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que velara por que «el diálogo social no se ponga en tela de juicio» (OIT, 2000). El representante trabajador de la mencionada Comisión de la OIT declaró que «el diálogo social continuaba planteando un problema fundamental en Hungría» y se refirió a la «falta total de diálogo social» (OIT, 2000). También se declaró que para el logro de soluciones adecuadas debería definirse un plan socioeconómico común y coordinado en materia de empleo, por el Gobierno y en todos los niveles de la administración pública, con la plena inclusión y participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Sin embargo, este diálogo no se ha llevado a cabo, aun cuando un Consejo Nacional del Trabajo y otros órganos existen sobre el papel. Se precisaba claramente una reestructuración de instituciones vacías (OIT, 2000).

Aunque las declaraciones antes mencionadas sean algo exageradas, es indiscutible que el diálogo social en los últimos años se ha visto plagado de problemas y dificultades. Ello se debe en parte a la misma reestructuración pero, sobre todo más recientemente, al funcionamiento de las nuevas estructuras. El marco institucional actual parece ofrecer más oportunidades de auténtico diálogo que lo que las partes aprovechan. Por consiguiente, el futuro del diálogo social dependerá mucho más de la voluntad política y de la movilización del Gobierno, así como de los anhelos y fuerzas de los copartícipes sociales, que de cualquier sintonización institucional.

Anexo

Consulta sobre la transposición del acervo legislativo del derecho del trabajo comunitario. Modificación (en curso) del Código del Trabajo

Antecedentes

Hungría se encontraba en una situación inicial favorable para la transposición del acervo legislativo del derecho del trabajo comunitario. El Código del Trabajo (ley 22 de 1992) adoptado unos pocos años después de los cambios políticos impulsados en 1989 estableció principios básicos que ya se ajustaban a disposiciones legislativas análogas a las de la Europa continental. Se trataba principalmente de disposiciones provisionales que facultaban a los copartícipes sociales para ponerse de acuerdo sobre disposiciones más favorables en los convenios colectivos. Las disposiciones afines se refieren exclusivamente a las instituciones fundamentales garantizadas.

Desde 1992, el Código del Trabajo se modificó repetidas veces para ajustarse al cambio en las condiciones económicas y sociales. En 1997 se adoptaron varias enmiendas importantes (ley LI de 1997) con miras a transponer, ya en aquel entonces, algunas de las directivas de la Comunidad. Como consecuencia de estos esfuerzos, cuando empezó el procedimiento de examen, el derecho del trabajo de Hungría en sus enfoques generales y disposiciones básicas se ajustaba ya a las normas comunitarias. Sin embargo, como se precisaban todavía ciertas mejoras, se definieron varias cuestiones complementarias para conseguir una plena conformidad.

Basándose en una comparación del acervo legislativo del derecho del trabajo comunitario con la legislación nacional, el Gobierno se comprometió a respetar el siguiente calendario de transposición¹³:

Como se indica en este calendario, el Gobierno ha previsto una revisión detallada y una modificación global del Código del Trabajo para mediados del año 2000 con miras a transponer conjuntamente siete directivas sobre el derecho del trabajo¹⁴. Las demás directivas se transpondrán más lentamente.

La transposición de las directivas relativas al derecho del trabajo se asignó al Ministerio de Asuntos Sociales y de la Familia, cuyo departamento jurídico elaboró el primer proyecto de modificación del Código del Trabajo a fines de

la primavera de 2000¹⁵. El retraso, en comparación con el calendario establecido en un principio, puede atribuirse principalmente a: i) la complejidad de la tarea legislativa, que se subestimó; y ii) la escasez de personal profesional familiarizado a la vez con las normas de la Comunidad, con la legislación nacional y con una vasta experiencia legislativa. La obligación de modificar el Código del Trabajo se encargó entonces (alrededor del 1.º de julio de 2000) al Ministerio de Asuntos Económicos como parte de la reorganización de la administración estatal. Sin embargo, este cambio de responsabilidades no significó ningún cambio en las personas encargadas de la armonización del derecho del trabajo.

Era evidente que la transposición de las directivas relativas al derecho del trabajo habían de ser objeto de una auténtica consulta con los copartícipes sociales. En primer lugar, porque éstos son los que pueden asegurar que efectivamente se aplique la legislación del trabajo en los lugares de trabajo. Por consiguiente, son actores imprescindibles del proceso de transposición. Sencillamente, las normas de la Comunidad no pueden adoptarse sin una plena participación. En segundo lugar, la adopción de las normas de la Comunidad requieren una modificación del Código del Trabajo que, con arreglo a las disposiciones pertinentes, sólo puede llevarse a cabo después de haber consultado debidamente con el Consejo Nacional del Trabajo y su subcomisión de derecho laboral¹⁶. En tercer lugar, la intención de consultar sobre las modificaciones, en especial con miras a lograr un consenso, también procede de la tradición húngara de cooperación tripartita. Como el Código del Trabajo contiene un cuerpo de leyes fundamentales en materia de trabajo, la falta de apoyo por parte de los copartícipes sociales no sólo crearía tensiones sino que también socavaría la aplicación futura del Código del Trabajo.

Difíciles comienzos del diálogo social

A pesar del papel indispensable del diálogo social en la transposición del derecho del trabajo de la Comunidad, las consultas sobre las modificaciones propuestas del Código del Tra-

Calendario de transposición de las directivas europeas

Directivas	Fecha de la transposición	Fecha de aplicación
Directiva 98/59/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a los despidos colectivos	1.º de julio de 2000	1.º de julio de 2000
Directiva 98/50/CE por la que se modifica la directiva 77/187/CEE sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad	En el momento de la adhesión	En el momento de la adhesión
Directiva 80/987/CEE sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario	31 de diciembre de 2000	31 de diciembre de 2000
Directiva 91/533/CEE relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral	1.º de julio de 2000	1.º de julio de 2000
Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEP y la CES- Anexo: acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial	31 de diciembre de 2001	31 de diciembre de 2001
Directiva 91/383/CEE por la que se completan las medidas tendientes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal	1.º de julio de 2000	1.º de julio de 2000
Directiva 93/104/CEE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo	1.º de julio de 2000	En el momento de la adhesión
Directiva 94/33/CEE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo	1.º de julio de 2000	1.º de julio de 2000
Directiva 94/45/CEE sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria	1.º de julio de 2000	En el momento de la adhesión
Directiva 96/71/CEE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios	1.º de julio de 2000	En el momento de la adhesión

bajo se iniciaron con dificultad. Las primeras dos reuniones de la subcomisión de derecho laboral del Consejo Nacional del Trabajo, previstas para el 1.º y el 15 de junio de 2000, respectivamente, no permitieron ningún progreso porque los representantes de los trabajadores no asistieron a las mismas. Era evidente que la preparación de las reuniones presentaba deficiencias que los sindicatos hubieran podido superar de haberlo querido.

La primera reunión importante de la subcomisión de derecho laboral se celebró el 28 de julio de 2000. En aquella ocasión, los coparticipes sociales pudieron proceder a un examen

detenido del proyecto. Sus primeras reacciones, en especial por parte de los sindicatos, fueron tumultuosas. Tampoco se registró una convergencia de opinión en la reunión de la mencionada subcomisión. La única cuestión respecto de la cual las partes consiguieron ponerse de acuerdo fue la continuación de la consulta que todavía se celebraba con los expertos y principalmente por correo.

Al mismo tiempo, los sindicatos desataron una campaña de prensa agresiva para protestar contra las modificaciones propuestas. Las acusaciones formuladas se refirieron, entre otros, a los puntos siguientes:

- i) las enmiendas rebasaban con creces el objetivo de armonizar la legislación nacional con las directivas;
- ii) la mayor parte de las enmiendas, en especial aquellas que iban más allá de la transposición de la legislación comunitaria, eran desfavorables para los trabajadores y, por consiguiente,
- iii) el Gobierno aprovechaba la oportunidad de una aproximación de las leyes para menoscabar la protección de los trabajadores; además,
- iv) el Gobierno no había consultado realmente con los copartícipes sociales y no parecía estar dispuesto a aceptar cualquier propuesta procedente de los mismos.

Es verdad que la primera modificación propuesta del Código del Trabajo abarcaba diversas cuestiones que rebasaban la sola transposición del derecho comunitario porque el Gobierno se proponía introducir enmiendas adicionales necesarias desde hacía mucho tiempo, sobre todo en relación con los empleadores y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación. A ese respecto, la protesta de los sindicatos se justificaba plenamente. Para influir en la opinión pública y presionar al legislador, los sindicatos presentaron, en cierta medida, una imagen tergiversada de la propuesta refiriéndose solamente a sus disposiciones desfavorables y aislándolas del contexto general.

Sin embargo, no es fácil determinar el alcance de las modificaciones estrictamente necesarias en el derecho nacional para conseguir una plena armonización con el derecho comunitario. La experiencia adquirida por los Estados miembros muestra que a veces resulta muy difícil comprobar si las enmiendas adoptadas son realmente indispensables. Las directivas, por definición, ofrecen cierto margen¹⁷. Es evidente que no pueden adoptarse literalmente, en especial cuando el enfoque de las leyes nacionales es diferente, como lo demuestra la situación, por ejemplo en el caso de la Directiva 93/104/CEE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. En otros casos, la legislación nacional no contiene ciertas cláusulas que son condiciones previas para la adopción de la directiva. Esta resultó ser la principal causa de conflicto en el caso de la Directiva 96/71/CEE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. La directiva contiene tres disposiciones de carácter transnacional: una se refiere a la situación en que una empresa de trabajo temporero o una agencia de

colocación contrata a un trabajador para una empresa usuaria establecida o activa en el territorio de un Estado miembro. Ninguna de las disposiciones afines puede transponerse en la legislación nacional cuando ésta no contiene ninguna disposición, ya sea relativa a la contratación en el exterior, ya sea al funcionamiento de una empresa de trabajo temporero. Por consiguiente, la inclusión de las cuestiones mencionadas en el Código del Trabajo no puede ponerse en tela de juicio; solamente la forma en que la legislación se aplica de hecho puede ser objeto de una discusión con los copartícipes sociales.

Si bien los sindicatos trataban de conseguir que la modificación del Código del Trabajo se limitara estrictamente a la transposición de las directivas, los empleadores deseaban aprovechar los cambios legislativos para lograr más flexibilidad. Sostenían que el Código del Trabajo era demasiado rígido, en especial en lo que se refiere a las disposiciones relativas al tiempo de trabajo y a las formas de empleo, para hacer frente a la presión de la competencia, particularmente dentro de la Unión Europea.

Continuación constructiva

Aunque los sindicatos y los empleadores expresaran opiniones diferentes en cuanto a las modificaciones propuestas y que sus intereses se opusieran en muchas áreas, las reuniones posteriores de la subcomisión de derecho laboral (25 de julio, 1.º de agosto y 4 de agosto de 2000) permitieron discusiones útiles.

Este éxito puede atribuirse a diversos factores. El más importante fue que todas las partes dedicaron un tiempo y una atención suficientes para comprender plenamente el punto de vista de las demás. En esta fase de la consulta, aunque los copartícipes sociales estuvieran mejor preparados, fueron todavía frecuentes los malentendidos y las interpretaciones erróneas. Ello se debió:

- i) en parte, a la complejidad de la propuesta respecto de la introducción de nuevos conceptos (por ejemplo, contratación en el exterior, puestos de trabajo transnacionales, dimensión de las empresas europeas, trabajo estacional, etc.) o de una nueva definición de los conceptos establecidos en la legislación nacional (por ejemplo, desplazamiento de los trabajadores en lugar de reemplazo, empleo temporero y duración determinada del empleo, etc.); y
- ii) en parte, al hecho de que incluso para juristas muy competentes la comprensión de la legislación comunitaria resulta realmente difícil.

Las explicaciones detalladas que se facilitaron y la atención que todas las partes les prestaron permitieron analizar el significado real de las modificaciones propuestas, como también el de las observaciones críticas y la finalidad primera de las directivas. Los desacuerdos pudieron a menudo resolverse con una redacción más cuidadosa de las disposiciones.

Otro factor esencial para un diálogo social eficaz fue la buena voluntad de los representantes del Gobierno para aceptar soluciones de compromiso razonables. Durante la consulta, adoptaron sistemáticamente un enfoque consensual: propusieron enmiendas adicionales, retiraron algunas de ellas y reformularon otras. Todos estos cambios no modificaron el concepto subyacente de la propuesta original, aunque ciertas «cuestiones candentes» que no eran indispensables para la transposición de las directivas se dejaron de lado o se presentaron de una manera más aceptable para los copartícipes sociales. Las discusiones fueron de carácter esencialmente profesional, con arreglo al mandato de las subcomisiones del Consejo Nacional del Trabajo. El debate político se dejó para las sesiones plenarias junto con la difícil tarea de conseguir un equilibrio entre la flexibilidad que pedían los empleadores y la seguridad que reivindicaban los sindicatos. Las discusiones se celebraron en un espíritu de respeto mutuo y de responsabilidad compartida. Los copartícipes sociales fueron activos y constructivos. Por su parte, la delegación gubernamental los aceptó en tanto que «colegisladores».

El diálogo social en el ámbito de expertos no era claramente un ámbito adecuado para resolver todos los conflictos y conseguir un consenso. Sin embargo, gracias a reuniones repetidas, el proyecto revisado:

- i) fue, desde un punto de vista profesional, de calidad superior a la propuesta original;
- ii) permitió una adopción más concreta y más «aceptable» de la legislación comunitaria;
- iii) ofreció un poco más de protección a los trabajadores y sus familias; y
- iv) la petición de flexibilidad de los empleadores se atendió en grado menor que antes.

Aparte de los cambios introducidos de hecho en el texto, el mayor logro de las reuniones de la subcomisión fue filtrar casi todos los conflictos debidos a malentendidos y crear un clima de colaboración y confianza entre las tres partes. Los representantes del Gobierno consiguieron convencer a los copartícipes sociales de que los consultaban con miras a llegar a un

acuerdo sobre el mayor número posible de cuestiones para presentar conjuntamente, o por lo menos con un fuerte apoyo, un proyecto de enmienda del Código del Trabajo al Parlamento.

En las sesiones plenarias del Consejo Nacional del Trabajo (8 de agosto y 11 de agosto de 2000) se consiguió una mayor convergencia entre el punto de vista de los empleadores y el de los sindicatos. Los representantes del Gobierno ofrecieron nuevas soluciones de compromiso respecto de cuestiones en las que podían hacerlo sin poner en peligro una transposición adecuada de las directivas. Se creó así un clima de consenso puesto que la adopción de la directiva ofrece de por sí un margen de flexibilidad más o menos amplio.

En lo que se refiere a las cuestiones respecto de las cuales los puntos de vista de los copartícipes sociales divergían fuertemente, los representantes del Gobierno les propusieron que continuaran el diálogo tripartito y armonizaran sus intereses por la vía de la negociación directa. El Gobierno también prometió que, si se llegaba a un acuerdo que no vulnerara la directiva, la aceptaría. El Gobierno consiguió enfocar de esta manera excepcional el diálogo social porque los conflictos entre empleadores y sindicatos se referían principalmente a:

- i) cuestiones respecto de las cuales la armonización del derecho comunitario puede lograrse dentro de un margen entre los niveles más alto y más bajo de las obligaciones que establecen las directivas (por ejemplo, en el caso de la ordenación del tiempo de trabajo); o
- ii) unas pocas disposiciones «adicionales» no resueltas que guardaban solamente una relación indirecta con la armonización de la legislación (por ejemplo, reducir la jornada laboral de las 42 horas actuales a 35 o 40 horas o, de otra manera, aumentarla hasta 48 horas; reducir el período de notificación previa de los horarios de trabajo de los siete días actuales a 72 horas, etc.).

Aunque algunos copartícipes sociales no acogieron de buen grado en un principio que «el Gobierno se retirara de las negociaciones», según sus palabras, las negociaciones bipartitas permitieron finalmente concertar acuerdos sobre, entre otras cosas, las cuestiones que todavía eran objeto de debate: informar a los trabajadores sobre cuestiones como reducciones de plantilla por convenio colectivo, disposiciones reglamentarias relativas al lugar de trabajo, etc.

Sin entrar en mayores detalles técnicos ni enumerar las cuestiones respecto de las cuales se llegó a una solución de compromiso en las sesiones plenarias del Consejo Nacional del Trabajo, los resultados del diálogo social pueden, hasta ahora, resumirse como sigue:

- i) se consiguió un consenso sobre la transposición de la Directiva 98/59/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a despidos colectivos; sobre la Directiva 91/533/CEE relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador; sobre la Directiva 91/383/CEE por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada; y sobre la Directiva 94/33/CEE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo. Por consiguiente, cuando se adopte, el Código del Trabajo habrá armonizado plenamente la legislación nacional con las directivas mencionadas;
- ii) un decreto separado, relativo a la obligación de establecer un reglamento detallado en la materia, permitirá una armonización parcial con la Directiva 94/45/CEE sobre la constitución de un comité de empresa europeo;
- iii) los copartícipes sociales no han apoyado, por diversos motivos, la forma en que el Gobierno se proponía transponer la Directiva 93/104/CEE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo y la Directiva 96/71/CEE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios; tampoco han conseguido un acuerdo bipartito para sustituir las disposiciones propuestas.

El diálogo social no ha terminado

A mediados de agosto de 2000 el Gobierno se enfrentó con un dilema: presentar la última versión del Código del Trabajo modificado al Parlamento con miras a prevenir todo retraso nuevo en la transposición del derecho del trabajo comunitario respetando, cuando menos, la fecha ya postergada (1.º de enero de 2001) de entrada en vigor, u ofrecer nuevas oportunidades a los copartícipes sociales con la esperanza de que llegaran finalmente a un consenso sobre las disposiciones que todavía se discutían. Tras varias consultas oficiosas con los representantes de los copartícipes sociales, se aceptó el siguiente programa:

- i) los legisladores examinarían una vez más con cuidado el proyecto con miras a establecer un texto coherente y preciso que también tuviera en cuenta las observaciones de los copartícipes sociales formuladas entretanto;
- ii) esta versión «actualizada» se consideraría como propuesta final, con la condición de que si, de conformidad con las directivas, los copartícipes sociales proponían disposiciones concertadas sobre cuestiones que todavía eran objeto de discusión, el Gobierno las aceptaría y las defendería en el Parlamento;
- iii) la posibilidad de modificar el texto sobre la base de acuerdos bipartitos permanece abierta para los copartícipes sociales hasta la fase final del debate parlamentario.

Esta solución original se debe principalmente a las fuertes presiones de los copartícipes sociales, que atribuyen, como es comprensible, una importancia especial a la modificación del Código del Trabajo. Sin embargo, el Gobierno también se percató plenamente de que no puede continuar eficazmente la armonización de la legislación del trabajo sin la contribución activa de aquellos que tendrán que aplicarla en el futuro, es decir, los copartícipes sociales. También existe un entendimiento práctico en cuanto a que, si bien la flexibilidad y la seguridad en el empleo parecen ser contradictorias, todavía es posible conseguir una solución de compromiso que resulte provechosa para todos.

La actual versión «actualizada» del Código del Trabajo modificado¹⁸ cumple plenamente los requisitos derivados de la transposición de las directivas mencionadas. El Gobierno cree que, en su forma actual, esta propuesta final establece un buen equilibrio entre los intereses conflictivos de los empleadores y de los trabajadores y armoniza en grado suficiente las disposiciones conducentes a una mayor flexibilidad, por una parte, como piden los empleadores, y, por otra, a las garantías relativas a la protección de los trabajadores por las cuales los sindicatos han luchado duramente. En algunas disposiciones, la propuesta es más favorable para los trabajadores y sus familias; en otras, más beneficiosa para los empleadores. Sin embargo, incumbirá finalmente a los legisladores conseguir un equilibrio en su aplicación. Por consiguiente, se ha alcanzado en la medida de lo posible el doble objetivo de garantizar normas mínimas decentes e impedir que se imponga una carga excesiva a las empresas.

Notas

Este «término medio» del Gobierno también puede apreciarse a la luz de las críticas recientes formuladas por las partes interesadas. Aunque los copartícipes sociales reconozcan todos los logros conseguidos hasta ahora con el diálogo social y expresen su aprobación por el enfoque consensual del Gobierno, se quejan de que este último no haya sido imparcial y haya favorecido a la parte contraria en la reglamentación de las cuestiones respecto de las cuales no se había llegado a un acuerdo. Los empleadores sostienen que las disposiciones relativas al empleo y al tiempo de trabajo son todavía demasiado rígidas, anticuadas y contraproducentes en relación con las condiciones actuales de la competencia en la economía mundializada, mientras que los sindicatos acusan al Gobierno de menoscabar la protección de los trabajadores y, por ende, de socavar la posición ya débil que ocupan en los lugares de trabajo.

El debate continúa. Incumbe ahora a los copartícipes sociales determinar cómo se enfrentarán con este reto, es decir, si conseguirán negociar nuevos acuerdos o si se aplicarán las soluciones «intermedias» del Gobierno. La contribución de los copartícipes sociales al diálogo social ha sido hasta ahora esencial en la transposición del derecho del trabajo comunitario. Habida cuenta de su competencia y movilización es probable que en los meses venideros consigan nuevas concesiones mutuas y soluciones de compromiso sobre una base bilateral.

La transposición del derecho del trabajo comunitario también constituye un reto para el Gobierno, no sólo en términos profesionales. Según declaró la Directora General del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Odile Quintin:

Los gobiernos de los países candidatos también deberían comprender cuán valiosa puede ser la contribución de los copartícipes sociales para la adopción exitosa del derecho del trabajo comunitario. En otras palabras, los gobiernos de los países candidatos deberían aprender a confiar en los copartícipes sociales para preparar a sus países a ocupar el lugar que les corresponde en una Unión Europea ampliada (Quintin, 1999).

En relación con la modificación del Código del Trabajo, el Gobierno se ha enfrentado con éxito con este reto, lo que, a su vez, puede surtir un efecto positivo en todo el sistema de diálogo social en Hungría.

¹ Últimas publicaciones relativas a los antecedentes del tripartismo en Hungría.

² A hazai érdekegyeztetési rendszer fejlesztésének (megújításának) szakmai koncepciója (concepto para el desarrollo (renovación) del sistema de conciliación de intereses), noviembre de 1998.

³ Para un resumen de la cuestión, véase: Herczog, 1999.

⁴ 2301/1998 (XII/30) Korm.határozat a társadalmi párbeszéd rendszerének szakmai koncepciójáról (Decreto gubernamental 23/01/199 sobre el concepto del sistema de diálogo social). En lo que se refiere a sus características, el decreto mencionado es un documento gubernamental interno, aunque no sea confidencial. Se incluye en su anexo el concepto que tiene el Gobierno del diálogo social.

⁵ Con arreglo al artículo 20 de la ley núm. 11 de 1987 sobre el procedimiento legislativo: «Las autoridades de ejecución, la organización civil y las organizaciones que representen los diversos intereses participarán en la preparación del proyecto de legislación relativo a los intereses de los grupos que representen o protejan, así como las organizaciones que realicen su actividad en la esfera de las relaciones sociales en general».

⁶ Véase por ejemplo Emlékeztető a társadalmi párbeszéd rendszerének szakmai koncepciójáról lefolytatt megbeszélésekről (Nota relativa a las consultas sobre el sistema de diálogo social). Esta nota relativa a las reuniones oficiosas del Consejo para la conciliación de intereses se difundió oficial y ampliamente, a diferencia de la práctica habitual.

⁷ Előterjesztés az Érdekegyeztető Tanács részére az Érdekegyeztető Tanács átalakításáról (Propuesta presentada al Consejo para la Conciliación de Intereses sobre la reestructuración del mismo), febrero de 1999.

⁸ La modificación del Código del Trabajo era una cuestión muy controvertida. Este es el caso respecto del cual el informe anual de la CIOSL sobre la violación de los derechos sindicales en el mundo (2000) dice lo siguiente: «El Gobierno presentó un proyecto de ley al Parlamento a principios de 1999 que contenía importantes reformas del Código del Trabajo de 1992. El Gobierno no había tratado de concertar un auténtico diálogo con los sindicatos y, como consecuencia de ello, no tuvo en cuenta su propuesta. Las reformas socaban los derechos de los sindicatos y de los trabajadores» (CIOSL, 2000). Análogamente, la moderación de los salarios reales era una cuestión muy sensible después de varios años de pérdidas considerables en los salarios reales en comparación con un crecimiento económico dinámico. Para una evaluación del «Acuerdo global» iniciado por el Gobierno, véase: Ladó y Tóth (2000 /b).

⁹ Para una reseña detallada de las nuevas estructuras, véase Ladó y Tóth (2000 /a) y (2000 /b).

¹⁰ La cuestión del Consejo Social no se considera aquí, aunque los autores de algunas publicaciones estiman que éste constituye un elemento del diálogo social. Los autores tienen otra opinión y piensan que el Consejo es de hecho un organismo consultivo centrado en los problemas sociales de los grupos desfavorecidos. Se trata de un ejemplo típico de diálogo entre el Gobierno y los representantes de diversos grupos civiles (por ejemplo, las personas discapacitadas, las personas de edad, las mujeres, etc.), pero en ningún caso de los interlocutores sociales. Por consiguiente, se integra más bien en la estructura del diálogo civil que en la del diálogo social. Para una descripción detallada de esta institución, véase Ladó y Tóth (2000 /b).

¹¹ Se trata de un documento común de la Comisión Europea y de las autoridades de Hungría establecido de conformidad con lo que se pide en el acuerdo de acceso participativa

tiva. Tiene por objeto definir los retos planteados en materia de empleo y mercado de trabajo en los años transcurridos hasta la fecha de adhesión y lograr un acuerdo sobre prioridades.

¹² En la reunión de junio de 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT consideró una reclamación de una confederación sindical de Hungría contra el Gobierno de este país en la que se alegaba el incumplimiento de los Convenios núms. 111 y 112. Aunque el caso se refiriera a una medida adoptada por el Gobierno que se aplicó en 1995, esta oportunidad permitió analizar el sistema de consulta sobre el empleo, no sólo durante un período determinado sino también en relación con una situación más reciente.

¹³ No se incluye una lista de las directivas ya transpuestas. Fuente: situación del Gobierno de la República de Hungría en materia de negociaciones relativas al capítulo 13: política social y empleo, información complementaria pertinente. Esta obligación se reafirma en el programa del Gobierno sobre armonización de la legislación: decretos gubernamentales núms. 2280/1999 (XI/5) y 2140/2000 (VI/23).

¹⁴ El «Acuerdo global» también comprende dos directivas relativas a la igualdad de oportunidades: la Directiva 75/117/CEE sobre el principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres y la Directiva 97/80/CEE sobre la carga de la prueba en casos de discriminación por motivo de sexo (cuya transposición no se considera en el presente estudio de caso).

¹⁵ Előterjesztés a Kormány részére a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII törvény jogharmonizációs célú módosításáról (Propuesta presentada al Gobierno con miras a la modificación de la ley XXII de 1992 sobre el Código del Trabajo y a una armonización de la legislación) Budapest, junio de 2000, pág. 41; anexo con aclaraciones generales, pág. 35.

¹⁶ En el reglamento preliminar del Consejo Nacional del Trabajo se indica que toda modificación del Código del Trabajo debería ser objeto de un procedimiento de consulta previa, de 60 días como mínimo, en caso de no llegarse antes a un consenso.

¹⁷ Con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios» (artículo 249 del Tratado de CEE consolidado).

¹⁸ Előterjesztés a Kormány Részére a munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. évi XXII törvény jogharmonizációs célú módosításáról (Propuesta presentada al Gobierno relativa a la modificación de la ley XII de 1992 sobre el Código del Trabajo, con fines de armonización de la legislación). Budapest, septiembre de 2000, pág. 41; y anexo con una explicación general, pág. 43.

Bibliografía

- CES. 2000. *Opinion of the Economic and Social Committee on Hungary on the Road to Accession*, Bruselas, 1.º de marzo, CES 239/2000, pág. 19.
- CIOSL. 2000. *Annual Survey of violation of trade union rights*, CIOSL, Bruselas, 189 págs.
- Gyarmatiné, Rácz Ágnes y Geiger, Tiborné. 2000. «A munkaadói érdekképviseltek fejlődése, részvétele a hazai érdekegyeztetésben és bekapcsolódásuk az európai szociális párbeszédbe – El desarrollo de organizaciones de empleadores, su participación en el diálogo social y su adhesión al diálogo social europeo», en Borbély, Szilvia (directores de publicación): *Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után*, Budapest, págs. 43-59.
- Hanti, Erzsébet. 2000. «Az érdekegyeztetés szereplői – a munkavállalók szervezetei és a részvétellel kapcsolatos viták – Partes en el diálogo social: las organizaciones de trabajadores y las discusiones sobre su participación en el diálogo social», en Borbély Szilvia (directores de publicación): *Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után*, Budapest, págs. 25-42.
- Herczog, László. 1999. «Kormánykonceptió az érdekegyeztetés átalakításáról – La posición del Gobierno respecto de la reestructuración de la conciliación de intereses», *Munkaügyi Szemle*, 1999/2, págs. 9-13.
- Herczog, László, y Öry, Csaba. 1999. *The new system of social dialogue in Hungary*, manuscrito, Budapest, 29 de junio de 1999, págs. 2 y 7, respectivamente.
- Héthy, Lajos. 2000. *Az érdekegyeztetés és a táguló világ – La conciliación de intereses en un mundo ampliado*, Friedrich Ebert Stiftung, Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, Budapest, 209 págs.
- Ladó, Mária y Tóth, Ferenc. 2000/c. *The Fate of Tripartism in Hungary*, de próxima publicación.
- . 2000/a. «A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve – Diez años de historia de la consulta y las negociaciones a nivel central», en Borbély, Szilvia (directores de publicación): *Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után*, Budapest, págs. 60-86.
- . 2000/b. «Érdekegyeztetés helyett társadalmi párbeszéd – La liquidación del diálogo social tripartito en aras de un diálogo multipartito» en Kurtán, Sándor; Sándor, Péter; Vass, László (directores de publicación): *Magyarország politikai évkönyve, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, Budapest, págs. 401-412.
- OIT. 2000. Comisión de Aplicación de Normas, 12.ª sesión, discusión de casos individuales, Convenio núm. 122, Hungría, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª Reunión, Ginebra, 8 de junio de 2000, pág. 16.
- Parlamento Europeo. 2000. *Report on Hungary's application for membership of the European Union and the state of negotiations*, Documento A5-0248/2000, pág. 10.
- Quintin, Odile. 1999. «A New Anchor for the Enlargement Process», en *Social Dialogue for Success. The Role of the Social Partners in EU Enlargement*, Conferencia de Varsovia, 18-19 de marzo, Comisión Europea, 1999, pág. 43.

Diálogo social: la experiencia sudafricana

Karl Gostner
Omano Edigheji

Coordinadores de investigación
Consejo Nacional de Desarrollo Económico y
de Mano de Obra (NEDLAC)

1. Introducción

Sudáfrica se presenta de dos maneras en la imaginación colectiva del resto del mundo. En primer lugar, como un país que tuvo uno de los sistemas de opresión racial sistemática más violenta del mundo. En segundo lugar, como el país cuya transición democrática se ha caracterizado por una negociación exhaustiva entre partidos políticos y principales agentes económicos. En el presente artículo examinaremos un elemento de esta última, describiendo, explorando y sacando lecciones del compromiso alcanzado entre los principales protagonistas socioeconómicos de Sudáfrica para, por último, llegar a una serie de conclusiones¹ sobre la experiencia sudafricana en materia de diálogo social.

El diálogo social en Sudáfrica no se limita a una sola institución ni está confinado en determinados contextos institucionales; se manifiesta por conducto de una variedad de instituciones, conferencias, consultas oficiosas y por las proverbiales conversaciones de pasillo entre los interlocutores sociales que tratan de modelar normas de gobierno. Ahora bien, en el presente artículo se analiza únicamente el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (conocido por la sigla en inglés NEDLAC, que en adelante escribiremos Nedlac), máxima institución de diálogo social de Sudáfrica². Ello obedece al significado histórico e institucional de este Consejo, así como al hecho de que los autores están familiarizados con este ámbito particular de diálogo social.

El presente artículo comienza con una síntesis del debate conceptual sobre diálogo social. En la segunda sección, se describe el diálogo social en Sudáfrica examinando su contexto socioeconómico. La tercera sección versa sobre

la historia del diálogo social en Sudáfrica; en la cuarta sección se trata la estructura y el funcionamiento del Nedlac, y en la quinta, el diálogo social sudafricano en la actualidad. A partir de estos análisis, en las conclusiones se intenta sacar algunas lecciones de la práctica de diálogo social.

2. Diálogo social: el debate conceptual

El concepto de diálogo social ha sido objeto de debate entre profesionales de las ciencias sociales y del desarrollo. Dicho debate surge a raíz de la diversidad de conceptos existentes. Para describirlo se han utilizado términos como «corporativismo», «neocorporativismo», «pacto social», «asociación social» y «concertación social». El alcance de este debate resultó evidente en la reunión oficioso de expertos de la OIT que tuvo lugar en diciembre de 1999. En esta sección se examinan brevemente algunas nociones de diálogo social presentadas en dicha reunión y, a partir de ellas, se elabora para dar un marco conceptual al resto del artículo.

Diferenciar la negociación del diálogo social

El diálogo social fue definido tradicionalmente por la OIT en términos de instituciones tripartitas integradas por representantes del gobierno, los sindicatos y los empleadores que periódicamente se consultan en materia de política laboral, social o económica y cuya finalidad primordial es garantizar la paz laboral (citado en Quan, 2000). Por consiguiente, el diálogo social se definió más bien en términos de la estructura institucional en que tiene lugar que en términos de sus reglas y procesos. El derecho de los trabajadores y de los empleado-

res de organizarse fue uno de los principales principios que nutrió este concepto inicial de diálogo social. Según Hyman, el diálogo social se concibió en términos de relaciones laborales que abarcaban la negociación colectiva y otros medios entre empleadores y representantes de los trabajadores. Esta es una definición mucho más restrictiva puesto que en la negociación colectiva se abordan únicamente los efectos de las decisiones tomadas por la dirección; en otras palabras, el diálogo social supone meramente una reacción y no un punto de partida para formular políticas. También siguiendo a Hyman, el diálogo social es un proceso de intercambio de información y pareceres para facilitar las negociaciones pero no es una negociación en sí. En este caso, la negociación es diferente del diálogo social. Según el tercer concepto de diálogo social, se trata de una configuración institucional destinada a facilitar una interacción consensual y que dé resultados. Por último, Hyman lo define en términos de su índole normativa que apunta a orientar la «asociación social» y a evitar los conflictos. Por lo tanto, según Hyman, el diálogo social es a la vez un proceso y un marco institucional para la interacción entre los interlocutores que participan en él.

Al igual que la OIT, Héthy (2000) define el diálogo social como un sistema de instituciones de conciliación de intereses en materias laborales y económicas, entre representantes del gobierno, de los empresarios y de los sindicatos (tripartismo), o bien, entre representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (bipartismo). Dicho diálogo puede darse a escala nacional, sectorial, municipal y de la empresa, según sea el contexto socioeconómico. Pero, a diferencia de la OIT, para Héthy el diálogo social puede estar institucionalizado o no (diálogo oficioso), principalmente en lo que respecta a la negociación y la búsqueda de consenso donde esta última completa la primera y acelera la solución de los conflictos. En cambio, Choi (2000) define el diálogo social en términos de las «negociaciones directas» que tienen lugar entre los interlocutores sociales. Aquellas consultas que no desembocan en negociación y sirven meramente para compartir información no son sinónimo de diálogo social. Desde esta perspectiva, el diálogo social persigue como finalidad alcanzar acuerdo entre los interlocutores sociales. Por lo tanto, allí donde está institucionalizado, el diálogo social se transforma en un mecanismo de coordinación política entre los interlocutores que participan en él.

Otros grupos de interés social

La mundialización de las actividades socioeconómicas reduce el poder de representación de las partes tradicionales en las instituciones corporativistas y, por lo tanto, lo ha debilitado en cuanto base del diálogo entre Estado y sociedad, poniendo en el tapete cuestiones que antes no se abordaban en dichas instituciones. De ahí que el diálogo social abarque la representación de otros grupos de interés social. Las cuestiones que se plantean por conducto de las instituciones de diálogo social son mucho más amplias que las que se abordan en las instituciones corporativistas.

Por lo tanto, en el presente artículo, el diálogo social se define como sigue: «procesos e instituciones que facilitan la participación de los interlocutores sociales en procesos políticos de carácter socioeconómico». Las formas que puede revestir el diálogo social van del bipartismo al tripartismo, pudiendo también revestir una forma «cuatripartita». El diálogo social puede estar institucionalizado o no. Además, el diálogo social incluye procesos de consulta periódicos y oficiales y también entraña negociaciones oficiales. Entonces, a nuestro juicio, el diálogo social implica mucho más que preservar el triángulo de oro Estado-empresarios-trabajadores (corporativismo) y da cabida a otros actores presentes en la sociedad civil como las organizaciones de mujeres, de jóvenes, de personas con discapacidades, de desempleados y, en algunos casos, también a representantes de partidos políticos, grupos de defensa del medio ambiente y asociaciones comunitarias. Estos actores pueden asociarse de varias maneras para entablar el diálogo social. Por ejemplo, los trabajadores con otros órganos de la sociedad civil; o bien los trabajadores y las empresas pueden congregarse para encontrar soluciones compartidas a problemas comunes³. Tal como lo señala Gostner (2000), el diálogo social es un compromiso entre los interlocutores sociales destinado a influir en el gobierno. Por su propia índole, el diálogo social arraiga y fortalece el gobierno democrático de cooperación y participación.

El diálogo social se entabla en distintos ámbitos: de la empresa, comunitario, sectorial, nacional, regional, mundial, etc. Las cuestiones que se abordan en él no se limitan a las clásicas como las relativas a los mercados de trabajo y la macroeconomía, sino que abarcan otras como la situación de las trabajadoras, el medio ambiente y reformas políticas, pasando por la situación de los derechos humanos. Puesto que

el proceso de mundialización se ha caracterizado por las desigualdades y la exclusión social, éstos son temas predominantes del diálogo social que plantea el «tercer sector», el de la sociedad civil, entre otras, las asociaciones de consumidores y las ONG. El diálogo social en Sudáfrica se examinará desde la perspectiva de este marco conceptual.

3. El contexto socioeconómico

El reto primordial que se plantea en Sudáfrica es acabar con la pobreza y el desempleo a gran escala, dos de los legados del apartheid. Para lograrlo, es preciso garantizar el aumento de la inversión, el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y una distribución equitativa de los recursos sociales y económicos.

En los años subsiguientes a las primeras elecciones democráticas (1994), el país cosechó algo que pudiera llamarse el «dividendo de la democracia» ya que el crecimiento económico pasó de menos del 0 por ciento, a principios del decenio de 1990, al 3,5 por ciento en 1995, y al 3 por ciento en 1996. En 1997, dicho dividendo se resintió de la crisis financiera del sudeste asiático que afectó la economía sudafricana. En 1998, la tasa de crecimiento bajó a menos del 1 por ciento (Nedlac, 2000). La economía no se ha recuperado totalmente y ha estado marcada por el estancamiento de las tasas de crecimiento en 1999 y primer semestre del 2000, en que fueron del 1 por ciento y del 1,6 por ciento respectivamente (South African Reserve Bank, 2000).

El bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) obedeció no sólo a los efectos de la crisis financiera mundial sino también a los porcentajes relativamente bajos del ahorro y formación de capital fijo. En 1998, el porcentaje del ahorro respecto del PIB fue inferior al 20 por ciento, lo que se tradujo en bajos porcentajes de ahorro personal y en un desahorro gubernamental por un período de 20 años (Departamento de Finanzas de Sudáfrica, 2000). Del mismo modo, la inversión de capital fijo, tanto del sector público como de los inversores privados, es demasiado baja como para impulsar el crecimiento.

Tal como se ha dicho anteriormente, el desempleo es uno de los mayores problemas que se plantea en la Sudáfrica democrática. Desde las elecciones democráticas, el sector estructurado ha suprimido más de 500.000 puestos de trabajo, a lo que se suma su incapacidad de absorber las decenas de miles de personas que ingresan en el mercado de trabajo

cada año. Si se utiliza la definición de desempleo ampliada de la OIT, en Sudáfrica el desempleo se cifra en un 36,2 por ciento de la población económicamente activa. Habida cuenta de este alto porcentaje, no es sorprendente que mitigar la pobreza sea el reto fundamental del desarrollo. Unos 19 millones de sudafricanos viven en una miseria abyecta puesto que los gastos de los hogares ascienden a 353 rands por persona y por mes. Tanto el desempleo como la pobreza aquejan principalmente a determinados grupos y sobre todo a las mujeres: el 65 por ciento de quienes viven en condiciones de extrema pobreza son africanos: en su mayoría africanas de las zonas rurales; un 48,8 por ciento de africanos y un 54 por ciento de africanas están desempleados. Son cifras que reflejan los legados del apartheid.

Por lo tanto, éstos son los retos principales que deben asumirse los interlocutores sociales del Nedlac.

Historia del diálogo social en Sudáfrica

Los últimos años del decenio de 1980 se caracterizaron por los primeros intentos oficiales de entablar el diálogo social entre los principales agentes económicos y los partidos políticos (Gostner, 2000). A principios del decenio de 1990, dicho diálogo, las luchas contra una legislación laboral represiva, y varias jornadas de absentismo masivo, fueron otras tantas manifestaciones de protesta contra los intentos del Estado del apartheid de imponer, unilateralmente, políticas económicas a los sudafricanos. Todo ello dio lugar a la institucionalización del tripartismo en Sudáfrica (Baskin, 1991).

La institucionalización del diálogo social repercutió en dos órganos: la Comisión Nacional de Recursos Humanos, que concentraba su labor en las políticas de mercado de trabajo y que fue reestructurada para dar cabida a representantes del movimiento obrero progresista, y el Foro Económico Nacional, que se estableció para tratar de evitar que en el período de transición el Estado del apartheid reestructurara unilateralmente la economía. Ninguno de estos órganos llevó a cabo una labor sustancial en lo que se refiere a la política y la legislación, aunque el citado foro completó los procedimientos de presentación de la candidatura de Sudáfrica al GATT (Adler y Webster, 1995). De hecho, ambos órganos, por su propia índole, sirvieron de trastero para limitar la capacidad de maniobra del Estado del apartheid en sus últimos días. De ahí que la meta del diálogo

social no fuera ampliar sino restringir la capacidad del Estado «antidemocrático» de imponer su voluntad a la sociedad. Como dijera Christian Sellars, que en aquella época era miembro del Sindicato de Trabajadores de la Industria Química: el Foro Económico Nacional no hizo mucho pero en aquel entonces su finalidad consistía más bien en bloquear la reforma unilateral del Partido Nacional que en formular una nueva política (citado en Gostner y Joffe, 2000).

Esta historia del tripartismo en el contexto de un gobierno ilegítimo tuvo consecuencias fundamentales en la estructura del diálogo social que se entabló en la era democrática que comenzó en 1994 (Dexter, 2000) y que ha dado lugar a muchas cuestiones y procesos que saltaron al ruedo del diálogo social. De hecho, el alcance del diálogo social definido en la ley por la que se establece el Nedlac (véase más adelante) no es habitual en un país en desarrollo, y es incluso importante según los criterios vigentes en los países desarrollados (Dexter, 2000). Este legado histórico tuvo también repercusiones en los retos que se plantean al diálogo social institucionalizado en el contexto de un gobierno democrático.

4. Estructura y funcionamiento del Nedlac

En septiembre de 1994, el Parlamento sudafricano aprobó la ley por la que se establece el Nedlac y en la que se estipula que dicho Consejo debe:

- promover objetivos de crecimiento económico, de participación en la toma de decisiones económicas, y de equidad social;
- propiciar el consenso y concluir acuerdos en materia de política social y económica;
- examinar toda la legislación laboral relacionada con la política del mercado de trabajo antes de que sea presentada al Parlamento;
- considerar cualquier modificación importante de la política social y económica antes de que se aplique o se proponga al Parlamento, y
- alentar y promover la formulación de una política coordinada de asuntos sociales y económicos.

Actualmente, el Nedlac consta de un Consejo Ejecutivo, un Comité de Gestión y cuatro cámaras. El Consejo Ejecutivo, suprema instancia decisoria, está integrado por ministros y

directores generales⁴ de departamentos gubernamentales, presidentes y secretarios generales de las principales federaciones sudafricanas y altos representantes de las empresas y de la comunidad organizada. El Consejo Ejecutivo y el Comité de Gestión dan orientación estratégica a la organización y sancionan la labor de los representantes de los integrantes en las cuatro cámaras, a saber:

- la Cámara del Mercado de Trabajo;
- la Cámara de Industria y Comercio;
- la Cámara de Desarrollo, y
- la Cámara de Finanzas y Erario Público.

La mayor parte del programa de trabajo del Nedlac se lleva a cabo en las cámaras o en subcomités establecidos para ocuparse de materias específicas.

Estas estructuras cuentan con el apoyo de una Secretaría cuya función primordial consiste en facilitar los procesos de diálogo social, en particular, coordinando la labor de la organización con las investigaciones que le sirven de apoyo. Su función se ha ampliado y también organiza mesas redondas donde las partes mantienen debates oficiosos sobre las principales cuestiones nacionales. Estas mesas redondas son importantes no sólo porque permiten que los participantes expresen libremente sus puntos de vista, cosa que no pueden hacer en los debates previstos en el mandato del Nedlac, sino también porque garantizan la intervención de expertos que de otro modo no participarían en los programas de dicho Consejo.

El Gobierno, las organizaciones sindicales y las organizaciones patronales están representados en todas las estructuras del Nedlac. La comunidad está representada en la Cámara de Desarrollo, el Comité de Gestión y el Consejo Ejecutivo. No obstante, cabe señalar que los representantes de la comunidad participan a título *ad hoc* en las actividades de las otras cámaras sobre aquellas cuestiones que se consideren pertinentes. Aunque la participación de la comunidad se limita por el momento a determinadas estructuras y, en comparación con los demás interlocutores sociales tiene «menos poder social» y una base mucho más estrecha, sabe utilizar su participación para promover y proteger los intereses de quienes representa. Gracias a este proceso, en el programa del Nedlac se plantean cuestiones que se hubieran ignorado si la representación en él se hubiera limitado a los trabajadores, los empresarios y el Gobierno. Además, en virtud de su participación en el Nedlac, otras organizaciones de la

sociedad civil, además de los trabajadores y de los empresarios, nombran representantes tanto en los órganos estatutarios que se ocupan de relaciones laborales y normas mínimas de empleo como en los consejos de administración universitarios.

La representación de los interlocutores sociales es la siguiente:

- los empleadores están representados por los Empresarios de Sudáfrica (BSA) y por la Federación Nacional de Cámaras de Comercio Africanas (NAFCOC). BSA representa los intereses de 20 federaciones de empleadores donde la mayoría de los miembros son blancos y abarca, entre otras, a la Fundación Sudafricana; la Aafrikaner Handelsinstituut; la Cámara de Comercio Sudafricana; la Fundación de las Empresas y los Consumidores Africanos, y la Cámara de Minas. Por otro lado, NAFCOC representa a 156.000 establecimientos y 18 miembros provinciales y sectoriales donde la mayoría de los afiliados son negros;
- la comunidad está representada por: la Coalición Nacional de Mujeres; el Consejo Sudafricano de la Juventud; la Organización Sudafricana Nacional Cívica; la Asociación de Discapacitados de Sudáfrica, y el Foro Nacional de Desarrollo Rural⁵;
- los trabajadores están representados por tres federaciones sindicales: el Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU); la Federación de Sindicatos de Sudáfrica, y el Consejo Nacional de Sindicatos (NACTU).
- los representantes gubernamentales proceden de los cuatro ministerios fundamentales para la economía, es decir: Departamento de Trabajo; Departamento de Industria y Comercio; Departamento de Finanzas, y Departamento de Obras Públicas. Representantes de otros ministerios y departamentos gubernamentales participan a título *ad hoc* en las estructuras del Nedlac. Tal ha sido el caso de los departamentos de: bienestar; desarrollo constitucional; vivienda; asuntos ambientales y turismo; recursos hídricos y silvicultura, y minerales y energía, así como el de la Oficina del Presidente.

Estos cuatro interlocutores sociales son los grupos más organizados y representativos del país⁶. Además, tienen capacidad de movilizar a sus miembros para hacer cumplir los acuerdos concluidos en el Nedlac.

La labor del Nedlac

Desde que se fundara el Nedlac en 1995, los interlocutores sociales han abordado una amplia gama de cuestiones políticas que entran en su esfera de competencia según lo estipulado en la ley. En este apartado analizamos someramente la labor de este Consejo, centrándonos en los procesos legislativo, político y de supervisión que han sido las ramas principales de las cuales se viene ocupando la institución desde su creación. Gran parte de la dinámica que apunta este análisis se tratará en la sección siguiente.

En líneas generales, el Nedlac ha:

- examinado cerca de 20 instrumentos legislativos;
- recomendado al Parlamento la ratificación de 14 Convenios de la OIT;
- redactado tres Repertorios de recomendaciones prácticas para orientar a los interlocutores sociales acerca de la aplicación de la legislación relativa al mercado de trabajo;
- llevado a cabo 25 estudios sobre temas tan amplios como tendencias socioeconómicas, tendencias de la negociación colectiva, y competitividad sectorial y desarrollo de infraestructuras;
- organizado la Cumbre Presidencial del Trabajo, donde se incorporaron más de 20 acuerdos subsidiarios sobre cuestiones que van de la creación de brigadas juveniles a la revisión del sistema de seguridad social.

Resumiendo, en los cinco últimos años, los interlocutores sociales han creado una institución con una enorme capacidad de concluir acuerdos. Si bien en este breve artículo no podemos hablar de todos ellos, conviene detenerse en algunas esferas de su labor.

Una vez fundado, la primera tarea del Nedlac consistió en negociar un nuevo régimen⁷ laboral para acabar con las prácticas represivas del apartheid. Desde mediados a fines del decenio de 1980, en Sudáfrica hubo campañas sostenidas del COSATU y sus afiliadas contra la Ley de Relaciones laborales y las enmiendas conservadoras de la misma que hizo, en 1988, el Partido Nacional que gobernaba (Baskin, 1991). En el ámbito de este proceso, los sindicatos afiliados al COSATU participaron activamente en la formulación de una política alternativa en materia de mercado de trabajo que corrigiera las deficiencias del régimen vigente y abordara la cuestión de la formación profe-

sional (en ciernes) y el desempleo en gran escala. Esta visión fue la que nutrió sustancialmente las políticas y la legislación del Gobierno del Congreso Nacional Africano que accedió al poder en 1994. Simultáneamente, a raíz de la multiplicidad de conflictos laborales, era imperativo que los empleadores buscaran una solución para salir del atolladero que se había venido gestando desde fines del decenio de 1980. De ahí que resolver los problemas planteados en el mercado de trabajo fuera la preocupación primordial de los interlocutores sociales que integraban el Nedlac. Como señala Adrian du Plessis, por entonces negociador principal de la Cámara de Minas y Comercio: «Tal vez en aquellos días no nos diéramos cuenta pero nuestras intuiciones eran correctas en lo que toca a nuestro enfoque de la reforma del mercado de trabajo». Tras sólo algunas semanas de establecido el Nedlac, el Departamento de Trabajo presentó un anteproyecto de ley de relaciones de trabajo a objeto de que fuera negociado en la Cámara de mercado de trabajo del Nedlac. Ese fue el principio del torbellino de actividades que en realidad no amainó hasta mayo de 1998, cuando concluyeron las negociaciones del anteproyecto de ley sobre desarrollo de las calificaciones profesionales y el anteproyecto de ley sobre condiciones básicas de empleo.

El nuevo régimen de legislación sobre el mercado de trabajo consta de cuatro instrumentos: la ley de relaciones laborales, la ley de condiciones básicas de empleo, la ley de desarrollo de calificaciones, y la ley de igualdad en el empleo. Mediante estas leyes se intenta acabar con los legados del apartheid creando un entorno de estabilidad para el mercado de trabajo y el desarrollo de calificaciones, garantizando los derechos laborales fundamentales y una mayor equidad en el empleo para quienes anteriormente estuvieron marginados, en particular, la población negra, las mujeres y las personas con discapacidades.

Las negociaciones de los anteproyectos de ley propuestos solieron ser muy conflictivas. En los momentos determinantes y cuando el proceso⁸ de negociación se estancaba, los sindicatos, en particular el COSATU, recurrían a la movilización masiva de sus miembros en manifestaciones de protesta para ejercer presión en los demás interlocutores sociales a fin de que accedieran a sus demandas. Paralelamente, el COSATU exhortaba al Ministerio de Trabajo a que presentara los anteproyectos al Parlamento, donde esperaba que, gracias a la presencia de ex sindicalistas y su alianza con el

Congreso Nacional Africano, lograría que sus demandas fueran apoyadas. Los empresarios también entablaron cabildos con el Gobierno y miembros del Parlamento. Todo ello tiende a mostrar que los integrantes del Nedlac recurrieron a otros mecanismos para alcanzar sus metas. El Gobierno también ejerció su derecho de gobernar operando cambios políticos radicales como los cambios en la política macroeconómica y en la política de crecimiento, de empleo y de redistribución (CEYR), sin recurrir al Nedlac. Los sindicatos se opusieron en particular a la CEYR por considerar que socavaba algunas disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales, producto de las luchas y negociaciones de otrora. De ahí que estas acciones independientes por parte de los interlocutores sociales tendieran a agravar las tensiones entre ellos y a comprometer la labor de la institución.

En medio de estos estancamientos el diálogo entre interlocutores sociales y de los consiguientes actos de protesta y acciones independientes, las críticas al Nedlac se hicieron públicas. Un dirigente empresarial recogió las críticas diarias de entonces en estos términos:

El Nedlac es una creatura del interregno posterior a 1994. Por aquel entonces, a falta de un gobierno legítimo, la sociedad asumió la responsabilidad de mantener el barco a flote y trazar su rumbo. Pero ahora, con un gobierno legitimado por la Constitución y que goza de un amplio apoyo, no necesitamos disposiciones transitorias. Además, ahora que tenemos un capitán de confianza que nos conduce por buen rumbo la rapidez es esencial. En el mejor de los casos, la asociación social está retrasando el progreso; en el peor, puede hacernos perder el rumbo. (*Business Day*, 1997.)

El hecho de que los interlocutores sociales sudafricanos reconocieran que tales acciones socavaban el diálogo creando una situación en que no habría ganadores, ni a corto ni a largo plazo, les obligó a retomar el compromiso con el diálogo social y con el Nedlac en cuanto institución. En otras palabras, en vista de que cada uno de los principales interlocutores sociales (organizaciones sindicales, organizaciones patronales y Gobierno) disponía de capacidad interna para provocar un estancamiento de las conversaciones que no beneficiaría a nadie en particular ni al país en general, se reconoció que el diálogo social era un método positivo y se retomó el compromiso que se tenía con él. A partir de entonces, la búsqueda de soluciones comunes caracterizó la labor del Nedlac. Gracias a ello, las críticas a la institución se fueron acallando.

A esta altura habría que señalar que las discusiones en el Nedlac no se limitaron a las modalidades oficiales. Según Webster y otros (2000), la conclusión de acuerdos también cobra diversas formas al exterior de las estructuras de la organización, en particular, la del diálogo oficioso, del que no se levantan actas y que en algunos casos contribuyó a abrir puertas y a facilitar interacciones y consultas serenas entre los interlocutores sociales. En 1995, se creó el Comité de Principales en un intento por lograr el consenso respecto de la Ley de Relaciones Laborales. Dicho Comité estuvo integrado por el Ministro de Trabajo, dirigentes de organizaciones de empresarios y delegaciones sindicales o sus representantes. Otras estructuras no previstas en los estatutos del Nedlac son las reuniones del Convocador General y los Convocadores⁹ de las Cámaras, donde no sólo se negocian los planes de trabajo del Comité de Gestión y de las cámaras sino que también se facilita la continuidad de los mismos. Estas estructuras oficiosas han facilitado consultas entre los interlocutores sociales y completan las estructuras minimizando los puntos de desacuerdo durante las negociaciones oficiales.

Las negociaciones en el Nedlac también han dado lugar, entre otros, a acuerdos que afectan:

- la estructura empresarial, mediante la Ley sobre la Competencia;
- el programa de derechos humanos del Gobierno sudafricano, incluido en las negociaciones comerciales, mediante la aceptación de la cláusula social¹⁰;
- las estructuras y el funcionamiento del gobierno local, mediante la Ley de Sistemas municipales, y
- la gestión de los procesos de reducción de personal en gran escala, mediante el Plan Social.

El Nedlac también se aventuró en el ruedo de lo que se ha dado en llamar «la práctica del diálogo social»; tal vez haya sido la única institución de diálogo social que lo ha hecho. Ello quedó demostrado en dos de sus esferas de acción, a saber:

- el programa titulado El reto del lugar de trabajo, y
- la función que desempeña respecto de la Sección 77 de la Ley de Relaciones Laborales.

Este programa, financiado por el Departamento de Industria y Comercio, tiene por finalidad propiciar objetivos comunes y mejorar la

productividad en los lugares de trabajo de todo Sudáfrica¹¹. De hecho, gracias al mismo se han creado estructuras tripartitas a escala sectorial y bipartitas en las fábricas, donde se establecen y aplican procedimientos para mejorar la productividad en el grupo de empresas participantes. Estas estructuras facilitan la difusión, en cascada, del diálogo social desde el Nedlac hacia los establecimientos de todo el país. Actualmente, se lleva a cabo en más de 30 empresas de la industria manufacturera con un éxito considerable. Facilitado por el Nedlac, institución de diálogo social, este programa ha propiciado el establecimiento de estructuras de diálogo en otros ámbitos. Ello supone romper con lo que algunos comentaristas dieron en llamar el «régimen del apartheid en el lugar de trabajo»¹², que se caracterizaba por un autoritarismo exacerbado y racista de la gestión y por consiguiente de una ausencia total de cualquier tipo de diálogo. Ahora bien, lograrlo no fue fácil ya que, por ejemplo, la calidad del diálogo se vio comprometida por la frágil presencia sindical en fábricas y talleres, por el desinterés de la dirección en el proceso, o por ambas razones.

Las instituciones corporativistas de diálogo social han sido criticadas en todas partes aduciendo que tratan de imponer un falso consenso que hace caso omiso de los intereses de clase, que son distintos (para decirlo en un lenguaje contemporáneo, de los distintos intereses de los actores económicos). Inversamente, en la estructura del Nedlac se reconocen los distintos intereses sociales y la legitimidad de la movilización para defender o hacer avanzar los intereses propios. En la Sección 77 de la Ley de Relaciones Laborales se garantiza a los trabajadores el derecho de organizar protestas para promover o defender sus derechos socioeconómicos. Dicha ley estipula que el sindicato que quiera llevar a cabo un acto de protesta debe previamente consultar con el Nedlac. En muchos casos, los trabajadores pudieron utilizar este mecanismo para llevar a cabo actos de protesta protegidos cuando entendían que sus derechos o intereses se veían comprometidos por las decisiones tomadas por los otros interlocutores sociales.

A principios del 2000, al amparo de la Sección 77, el COSATU llevó a cabo una serie de actos de protesta que culminaron el 10 de mayo, día en que 4 millones de trabajadores no fueron a trabajar. Estas protestas contra la continua pérdida de puestos de trabajo en la economía sudafricana tuvieron lugar tras meses de reuniones entre los interlocutores sociales para tratar de conciliar diferencias en materia de polí-

tica económica y laboral. Después de las protestas, todos los interlocutores sociales, en particular el Gobierno y la patronal, reconocieron la necesidad de abordar sin demora y con toda seriedad en el Nedlac la cuestión de la pérdida de puestos de trabajo. Pero la tregua no duró demasiado porque los sindicatos cuestionaron el compromiso del Gobierno con las negociaciones cuando en la reunión siguiente del 1.º de junio la delegación gubernamental estuvo integrada por quienes los dirigentes sindicales calificaron de «representantes menores»¹³. Los sindicalistas argumentaron que hacían falta representantes gubernamentales con poder de decisión y no funcionarios que antes de tomar decisiones debían consultar con sus superiores¹⁴. Por consiguiente, los dirigentes sindicales, en particular Willy Madisha, Presidente del COSATU, y Zwelinzima Vavi, su Secretario General, hicieron una «sentada» y luego una «dormida» en las oficinas del Nedlac, protestas que suspendieron al día siguiente tras haber arrancado al Gobierno la promesa de que en las negociaciones ulteriores la delegación gubernamental estaría integrada por ministros y otros funcionarios de alto rango como los Directores Generales. Aunque no se pueda atribuir únicamente a las demandas de los sindicatos, el hecho es que desde entonces en las reuniones del Nedlac ha habido una creciente participación de altos funcionarios gubernamentales, en particular, ministros. Paralelamente, los debates en las reuniones del Nedlac han mejorado notablemente, sobre todo en lo que respecta al contenido de las cuestiones tratadas. El fruto principal de estos debates de calidad fue que los cuatro interlocutores sociales determinaran cuatro prioridades nacionales (que se tratan más adelante). Por lo tanto, cabe señalar que hay una correlación positiva entre el compromiso de los dirigentes y el éxito del diálogo social.

También cabe señalar que la función del Nedlac no se circunscribe a las negociaciones y a la conclusión de acuerdos oficiales, y que se extiende a consultas e intercambio de información entre los interlocutores sociales. Dos casos recientes son ilustrativos. En el tercer trimestre de 2000, Alec Erwin, Ministro de Industria y Comercio, y Trevor Manuel, Ministro de Finanzas, tuvieron cada uno su propia «sesión de información» en el Nedlac. El primero para informar a los otros tres interlocutores – sindicatos, patronal y comunidad – y consultarles acerca de la política y los cambios institucionales que se operarían en su departamento. El segundo, para consultar a los interlocutores

sociales sobre el Plan de Gastos a mediano plazo. Por otra parte, estas sesiones de información abrieron vías para que la patronal, los sindicatos y la comunidad hicieran aportes, y además, el Gobierno tuvo la oportunidad de solicitar a sus interlocutores sociales que apoyaran estos cambios de política. Aunque el Gobierno no está obligado a aceptar los aportes de dichos interlocutores, es muy probable que los tenga en cuenta debido a su base social. El hecho de que el Gobierno comparta información con sus interlocutores socioeconómicos en el ámbito del diálogo social entraña un potencial para mejorar la calidad de la política gubernamental y permite también que los primeros la hagan suya, lo que aumenta la legitimidad de dicha política.

Además, el Nedlac ha servido de base nacional para formular y articular las posiciones sudafricanas en las instituciones internacionales. Ello quedó claramente demostrado en la participación de los interlocutores sociales en las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio que tuvieron lugar en Ginebra y Seattle, donde representantes de la patronal, de los sindicatos y de la comunidad participaron activamente en la delegación gubernamental sudafricana para pronunciarse al unísono en los foros internacionales y plantear su estrategia en los procesos mundiales. Al respecto, el diálogo social ofrece a los países en desarrollo como Sudáfrica posibilidades de opinar sobre la mundialización y de modelar sus formas y resultados.

Más arriba comentábamos que la tradición sudafricana de diálogo social se arraiga en los esfuerzos de las fuerzas progresistas para restringir, durante el período de transición, la capacidad del Estado del apartheid de imponer cambios unilaterales. En la práctica, ello supuso que el diálogo social abordara una amplia variedad de cuestiones. En cierta medida, el examen anterior demuestra que esta tendencia histórica ha impregnado el funcionamiento actual del Nedlac, donde se suelen abordar un sinnúmero de cuestiones a título *ad hoc* que se alejan algo del objetivo general de la organización.

Si bien en muchos aspectos una visión clara pero inarticulada orientó el compromiso de los interlocutores sociales de crear un nuevo régimen de mercado de trabajo, nunca se constató ese consenso o visión similar en el resto de las actividades de la organización. En 2000, Raymond Parsons, Convocador General de la patronal, y Ebrahim Patel, Convocador General de los trabajadores, declararon que crear

esta estrategia y visión común era el reto principal para los interlocutores sociales en el Nedlac. Pero sin retrospectiva, resulta difícil argumentar si se trata de una «flaqueza» o si de hecho es algo imposible dada la confluencia de fuerzas y presiones en el proceso de diálogo social que acompañó la creación del Nedlac. Sin embargo, a principios de 1999, la falta de claridad sobre lo que vendría después, dio lugar a otra ráfaga de debates públicos para saber si la institución debía o no cerrar sus puertas. Mientras los principales dirigentes de los interlocutores sociales seguían afirmando su compromiso con el diálogo social y con el Nedlac, a las especulaciones sobre el futuro de la institución se sumaba la incapacidad de nombrar rápidamente un nuevo director tras la renuncia de Jayendra Naidoo, primer Director Ejecutivo de la institución. Las especulaciones aumentaron cuando, después de las segundas elecciones democráticas de junio de 1999, Thabo Mbeki, el nuevo Presidente, creó una serie de grupos de trabajo encargados de consultar a los principales agentes económicos, en particular, a muchas de las organizaciones que integraban el Nedlac. Entonces, en la IV Cumbre Anual del Nedlac, que tuvo lugar el 2 de octubre de 1999, Jacob Zuma, Vicepresidente, retó a los integrantes a concluir un «acuerdo firme en materia de empleo» (Zuma, 1999). En el primer semestre de 2000, las protestas de COSATU contra la pérdida de puestos de trabajo descritas anteriormente dieron lugar a este reto.

En muchos aspectos ello contribuyó a sentar las bases de una nueva visión que recondujo al diálogo social, una vez que se agotaron los recursos de una visión que lo limitaba a la reforma del mercado de trabajo. En la sección siguiente, abordaremos los procesos a través de los cuales los interlocutores tratan de hacer frente a este reto.

5. El diálogo social sudafricano en la actualidad

El contexto socioeconómico esbozado en la segunda sección ha sido el ámbito en que han tenido lugar los debates entre las partes en el seno del Nedlac. Tras el éxito de la acción de huelga del COSATU de mayo de 2000, el Consejo Ejecutivo del Nedlac celebró tres reuniones en un período¹⁵ de cuatro meses. En ellas se discutieron cuestiones relacionadas con las prioridades nacionales de los interlocutores sociales. La intensidad de este proceso fue reveladora del compromiso de los integrantes al diálogo social y esencial para profundizar el diálogo a

efectos de orientar un nuevo programa de diálogo social en Sudáfrica. En este proceso, los interlocutores sociales identificaron cuatro prioridades nacionales:

- promover y movilizar la inversión y crear trabajo decente para todos;
- asegurar medios económicos a todos, en particular, a la población negra, a los trabajadores, a las personas con discapacidades, a las mujeres y a la juventud;
- erradicar la pobreza y abordar el legado del subempleo, y
- participar en la mundialización según las estrategias que mejor convengan al país.

Este proceso de diálogo culminó con la aprobación de la ambiciosa declaración de la V Cumbre Anual del Nedlac, celebrada el 9 de septiembre de 2000, que sentaba los parámetros y fundamentos que conformarán la perspectiva de participación de los interlocutores en el diálogo social. Entre otros, la declaración estipula cinco objetivos que han de alcanzarse para concretar las prioridades nacionales con vistas a constituir:

- un mercado emergente y un lugar de inversión de interés para los inversores en el que al mismo tiempo se mantenga y amplíe la equidad social y unas normas del trabajo justas;
- una economía productiva con altos niveles de servicio, una mano de obra altamente calificada y sistemas modernos de organización y administración del trabajo;
- una sociedad que ofrezca posibilidades económicas a todos, y de la que se haya erradicado la pobreza, se hayan reducido las desigualdades de ingresos y en la que se disponga de servicios básicos para todos;
- una sociedad en la que el pueblo, el recurso máspreciado, tenga la oportunidad y el apoyo necesarios para desarrollar plenamente sus capacidades;
- una sociedad que pueda promover los valores de igualdad social, equidad y dignidad humana en la economía mundial (Nedlac, 2000).

Esta visión se propone concentrar las energías de la organización para que el diálogo social dé todos sus frutos. Dado que los interlocutores sociales reanudaron su compromiso con el Nedlac y determinaron las prioridades nacionales que constituirán el núcleo de su

labor en los meses venideros, las instituciones han recobrado la confianza de la colectividad. Fuera de ello, se pone mayor énfasis en la función del diálogo social para lograr transformaciones socioeconómicas que den resultados. Ello requerirá que los interlocutores sociales hagan aportes concretos y lleguen a soluciones de compromiso a corto plazo para hacer realidad las prioridades nacionales.

A partir de este breve análisis es preciso sacar algunas lecciones de la experiencia sudafricana de diálogo social que será el tema de la última sección.

Conclusiones: lo aprendido

En primer término, como lo demuestra el caso de Sudáfrica, el diálogo social se caracteriza por soluciones negociadas y compromisos entre las partes de que se trata, que no procederían así si temieran que los acuerdos no se respetaran o pudieran ser modificados por las otras partes en un futuro cercano. Las propuestas de enmienda de las leyes laborales y la oposición de los sindicatos acreditan este hecho. Por lo tanto, el éxito del diálogo social en Sudáfrica, como en cualquier otra parte, depende de la confianza, la voluntad y el compromiso de los interlocutores sociales para hacer sacrificios a corto plazo con miras a obtener beneficios a largo plazo. De ahí que la credibilidad del diálogo social dependa en gran medida de la confianza. Negociar un conjunto de programas y políticas para lograr que se concreten las citadas prioridades nacionales dependerá considerablemente de dicha confianza.

En segundo término, el éxito del diálogo social en Sudáfrica dependió en gran medida de la capacidad de los interlocutores sociales para lograr que sus miembros respeten a los acuerdos concluidos con las otras partes. Asimismo, el índice de representatividad de los interlocutores sociales del Nedlac y la medida en que los negociadores han actuado de conformidad con sus mandatos han influido considerablemente en el éxito del diálogo social.

En tercer término, el éxito que ha tenido el diálogo social en Sudáfrica obedece a la capacidad interna de los tres interlocutores sociales principales: patronal, trabajadores y Gobierno. En cierta medida, todos ellos tienen una capacidad de análisis relativamente alta y cuentan con negociadores calificados que abordan con independencia las complejas cuestiones que se examinan en el Nedlac. Tal como lo demuestran las pruebas empíricas descritas anteriormente,

todos ellos, de una u otra forma, han ejercido su independencia en las acciones emprendidas, pero, a la postre, se han ido dando cuenta de que esas acciones independientes iban a terminar socavando el diálogo social. Existe ahora por lo tanto la voluntad de dar y tomar, y aunar recursos en aras del bien común, tal como lo demuestra el hecho de que se hayan determinado prioridades nacionales.

En cuarto término, el caso sudafricano también demuestra que el compromiso de los dirigentes con el diálogo social es una condición indispensable para que tenga éxito.

En quinto término, la experiencia sudafricana ha demostrado que el diálogo social no elimina los desacuerdos, sino que proporciona un cauce legal donde desahogar la rabia y el descontentamiento.

Por último, tal como demuestra el análisis precedente, el diálogo social adopta múltiples formas, entre otras, interacciones institucionales y no institucionales, negociaciones y consultas oficiosas en un intento por modelar las políticas socioeconómicas.

Notas

¹ Los autores han escrito este artículo a título personal. Por lo tanto, no recoge las opiniones de la institución.

² El Nedlac lleva a cabo un proyecto de investigación a gran escala sobre el sistema de diálogo social en Sudáfrica. Se prevé que estará terminado en abril de 2001.

³ Katie Quan ha demostrado que la profusión de asociaciones entre organizaciones de trabajadores y de la comunidad en los Estados Unidos es una prueba de que a través del diálogo social se aborda con éxito considerable una gama de cuestiones que ninguno de los interlocutores sociales hubiera podido abordar eficazmente por separado.

⁴ Los ministros y directores generales que integran el Consejo Ejecutivo pertenecen a los Ministerios fundamentales de la economía: Departamento de Industria y Comercio; Departamento de Finanzas; Departamento de Trabajo, y Departamento de Obras Públicas.

⁵ El Foro Nacional de Desarrollo Rural ha dejado de participar en las actividades del Nedlac, primordialmente por problemas internos que le impiden funcionar como organización.

⁶ Pero existen otros grupos en el país, entre ellos, el Consejo de Empresarios Negros que quiere estar representado en el Nedlac.

⁷ Actualmente, el Nedlac examina una serie de enmiendas de la legislación sobre el mercado de trabajo para abordar lo que el Ministro de Trabajo ha calificado de «consecuencias involuntarias» de dicha legislación. Los sindicatos se oponen a la mayoría de las enmiendas propuestas por considerar que acabarán con las conquistas logradas arduamente por los trabajadores, las que a su vez fueron producto de compromisos previos. La tensión aumenta respecto de estas enmiendas y el Secretario General de la COSATU ha advertido que correrá sangre en las calles, si el Gobierno decide seguir adelante con las enmiendas propuestas.

⁸ Para un análisis más detallado de la función de los sindicatos en el Nedlac véase Gostner y Joffe, 2000.

⁹ Los Convocadores son las principales personas de contacto de cada interlocutor social.

¹⁰ Para un análisis más detallado del proceso de negociación de la cláusula social véase Gostner, 2000.

¹¹ Para más detalles de esta iniciativa véase Dickinson, 1999 y 2000, y Gostner, 2000.

¹² Este tema se trata en detalle en Von Holdt, 2000.

¹³ El Director General Adjunto del Departamento de Trabajo encabezaba la delegación gubernamental. Los sindicalistas estimaron que se trataba de una falta de compromiso gubernamental e insistieron en que ministros y directores generales representaran al Gobierno pues se trata de reuniones importantes.

¹⁴ Tales obstáculos podrían retardar la conclusión de acuerdos vinculantes por parte de los interlocutores sociales. Esta es la crítica principal que se hace al Nedlac, porque como a las negociaciones asistieron representantes oficiales sin poder de decisión, ello supuso un retraso para tomar la decisión definitiva.

¹⁵ Se trata de un número muy elevado de reuniones. En principio, las reuniones del ejecutivo son trimestrales.

Bibliografía

Adler, G., y Webster. 1995. «Challenging Transition Theory: The Labour Movement, Radical Reform and Transition in South Africa», *Politics and Society*, vol. 23, núm. 1, Sage Publications Inc., Thousand Oak, California.

Baskin J. 1991. *Striking Back: A History of Cosatu*, Johannesburg, Ravan Press.

Business Day, 12 de septiembre de 1997, Johannesburg.

Choi, Young-Ki. 2000. «Social Concertation in Korea: Tradition and prospects»,

Social Dialogue Papers, núm. 3, OIT, Ginebra.

Departamento de Finanzas de Sudáfrica. 2000.

Dexter P. 2000. «Labour Market policy by consensus? The Nedlac experience», *Innes Labour Brief*, Johannesburg.

Dickinson D. 1999. *A Research Report on the Workplace Challenge Plastics Sector Project*, Johannesburg.

—. 2000. *The Workplace Challenge Plastics Sector Project*, Segundo informe de investigación, Johannesburg.

Gostner, K., y Joffe, A. 2000. «Negotiating the future: Labour's role in Nedlac», en Adler G. (director de publicación): *Engaging the State and Business: The Labour Movement and Co-Determination in Contemporary South Africa*, Johannesburg, Witwatersrand University Press.

Gostner, K. 2000. *Social Dialogue in South Africa*, documento preparado para el Programa InFocus sobre Fortalecimiento de los Interlocutores Sociales, OIT, Ginebra.

Héthy L. 2000. «Hungary: Social Dialogue within and outside of the framework of tripartism», *Social Dialogue Papers*, núm. 4, OIT, Ginebra.

Hyman, Richard. 2000. «Social Dialogue in Western Europe: The State of the Art», *Social Dialogue Papers*, núm. 1, OIT, Ginebra.

NEDLAC. 2000. *Declaration of the 5th Annual Summit*, Sandton Convention Center, Sandton, 9 de septiembre.

Parsons, Raymond. 2000. «Message From the Overall Business Convenor», *Nedlac Annual Report*, Johannesburg.

Patel, Ebrahim. 2000. «Message From the Overall Labour Convenor», *Nedlac Annual Report*, Johannesburg.

Quan, Katie. 2000. «The state of the Art of Social Dialogue - United States», *Social Dialogue Papers*, OIT, Ginebra.

South African Reserve Bank. 2000. *Annual Economic Report*, Pretoria.

Von Holdt, Karl. 2000. *From resistance to reconstruction: A case study of trade unionism in the workplace and the community (1980-1996)*, tesis de doctorado inédita, Departamento de sociología, Universidad de Witwatersrand, Johannesburg.

Webster, Edward y otros. 2000. *Nedlac: Labour Unions, Social Pacts and Democratization*, University of the Witwatersrand, UNRISD.

Zuma J. 1999. *Speech to the Fourth Annual Summit*, Gallagher Estate, Midrand, 2 de octubre.

El diálogo entre los sindicatos y la sociedad civil en Nepal

Shiva Sharma

Secretario General
Academia Nacional Laboral
Katmandú, Nepal

Antecedentes

En los países en desarrollo, el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) está adquiriendo cada vez más importancia como agente de cambio y desarrollo. En Nepal estas organizaciones han proliferado, en especial desde que se restauró la democracia en 1990. Dicho crecimiento se debe, fundamentalmente, a tres factores principales. El primero tiene que ver con la imposibilidad generalizada del aparato estatal de llegar a los muy amplios sectores de la población que viven en la pobreza y la privación, pese a que la Constitución contiene disposiciones relativas a la promoción de una sociedad democrática, justa y equitativa. El segundo tiene que ver con el hecho de que la sociedad es testigo de un empeoramiento de la situación en que la administración del Estado hace caso omiso de algo tan fundamental para una buena administración como es la transparencia, la rendición de cuentas y el imperio de la ley. El tercero, y teniendo en cuenta los dos anteriores, apunta al hecho de que los organismos de financiación han confiado cada vez más en las organizaciones de la sociedad civil y en las ONG como vehículos alternativos para canalizar la prestación de los servicios esenciales a una población que los necesita.

Actualmente hay más de 10.000 ONG registradas en el país de las cuales una décima parte realiza activamente labores de mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población (NESAC, 1998). Su principal campo de acción abarca determinadas problemáticas y grupos destinatarios especiales en los ámbitos de la reducción de la pobreza, la conservación del medio ambiente y la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres. Sus

actividades se orientan especialmente a los sectores de la población más pobres y necesitados, vale decir, los *dalits* (parias) y los niños. Las ONG, que operan principalmente a través de grupos, luchan por obtener algún resultado en cuanto a mejorar las condiciones en que vive la población destinataria de su acción.

Las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), por su parte, persiguen por lo general objetivos de más largo plazo que se proponen corregir los vacíos estructurales y las irregularidades en el comportamiento de las personas. Su acción se centra más bien en el proceso mediante el cual tiene lugar el suministro de bienes y servicios que en lo que efectivamente se entrega. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil aspiran a reformar el proceso para asegurar el funcionamiento de los canales regulares de suministro, y centran su acción más en las cuestiones de orden macro y meso sociales que en la entrega a la población destinataria de los bienes y servicios, o sea, de lo que ocurre en el plano de la realidad micro-social. Al contrario de las ONG, las OSC tienen su base en la población y sus motivaciones son políticas. Prefieren también trabajar a través de grupos y ponen el acento en la solidaridad grupal. Si se comparan las ONG con las OSC, se puede decir que estas últimas cuentan con poderosos medios para moldear las opiniones e influir tanto en el plano estructural más general como en lo que toca al comportamiento de las personas.

Los sindicatos se parecen a las ONG en que persiguen objetivos de corto plazo que se vinculan con el bienestar de sus afiliados, los trabajadores, y en que sus actividades conciernen cuestiones de la vida diaria como el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo; pero, por otra parte, están más cerca de las OSC por

cuanto buscan modificar el entorno en el que los trabajadores se ganan la vida. Los temas de que se ocupan no sólo tienen efectos y modifican el entorno sino que también dan forma a las relaciones de trabajo. En Nepal, los sindicatos actúan en las dos esferas: la inmediata, como la de las condiciones de trabajo, y aquella de más largo plazo que toca al entorno meso y macroeconómicos con efectos en el bienestar de los trabajadores.

En vista de que comparten objetivos y tareas, los sindicatos están más cerca de las OSC

que las ONG por su estilo de trabajo y por el componente de solidaridad. Es probable que los sindicatos obtengan sus ideas de las OSC y que sus dirigentes provengan de las mismas, lo que es un indicador de la necesidad de una colaboración más estrecha entre ambas. Este artículo examina empíricamente si éste es el caso. Con este objeto se analiza en él primeramente la Confederación de Sindicatos de Nepal (General Federation of Nepalese Trade Unions, GEFONT). Sobre la base de documentos se examinan luego las relaciones entre la GEFONT y

Recuadro 1. Vínculos de cooperación entre GEFONT y otros organismos internacionales

Organizaciones	Ambito de acción
Oficina Internacional del Trabajo	Negociación colectiva, seguridad y salud en el trabajo, derecho del trabajo, normas internacionales del trabajo, trabajo infantil, trabajo en condiciones de servidumbre, trabajadoras.
Organismo Danés de Desarrollo Internacional, DANIDA	Campaña de educación sindical
Friedrich Ebert Stiftung (FES)	Seminarios sobre asuntos laborales, fortalecimiento del centro de recursos, publicación de cuadernillos de educación sindical
Foro europeo de derechos humanos	Publicaciones
Comisión para la promoción de la condición de la mujer en Asia	Formación para las trabajadoras
Vínculos de solidaridad entre los trabajadores de la región del Asia y el Pacífico	Conferencias y visitas a los sindicatos
Centro para el estudio de las migraciones en Asia	Trabajos relativos a la cuestión de los trabajadores migrantes
Centro para el control de los recursos destinados a Asia	Publicaciones, trabajos sobre la cuestión de los trabajadores migrantes
Estudios sobre participación en Asia	Seguridad y salud en el trabajo

Recuadro 2. Colaboración entre GEFONT y organizaciones de ámbito nacional

Organizaciones	Ambito de trabajo
Centro de servicios para el sector informal (INSEC)	Trabajo en condiciones de servidumbre, salario mínimo, trabajo infantil, cuestiones de derechos humanos
Grupo de Acción Kamaiya	Trabajo en condiciones de servidumbre
Foro de relaciones de trabajo	Seminarios sobre diversas cuestiones de orden laboral
Centro de acción contra el trabajo infantil, Nepal	Trabajo infantil
Fundación para el fomento de la salud pública	Cooperación en materia de salud
Academia Nacional Laboral	Política laboral, estudios de políticas, discriminación social y racial, liberalización y mundialización
Asociación de mujeres de Nepal	Trabajadoras, discriminación de la mujer en el mercado del trabajo
Asociación de campesinos de Nepal	Trabajadores agrícolas, política agrícola

las ONG. Después se trazan los caminos recorridos por sus dirigentes. Por último, se sacan conclusiones que apuntan a la necesidad de apoyar a las OSC y a las ONG y también la de fortalecer a los sindicatos.

La Gefont y sus vínculos con las OSC y con las ONG

La Gefont, primera confederación de sindicatos del país, se creó en 1995. Posteriormente, otras federaciones sindicales vieron la luz. La GEFONT es la más grande y agrupa a 15 federaciones nacionales a las que está afiliado el 60 por ciento del total de afiliados a sindicatos, que se cifra en cerca de medio millón de trabajadores. Abarca los sectores industrial, de servicios, la agricultura y otros como el sector informal, el de las plantaciones de té, la construcción, la recolección de basuras y el transporte en *ricks-haw* (triciclos accionados por la fuerza humana) (GEFONT, 2000).

El objetivo y lema de GEFONT es el siguiente: «Socialismo para una clase trabajadora digna con ingresos que le permitan vivir con decoro». Según la declaración de objetivos (GEFONT 2000), los de corto y largo plazo, así como los que tocan a elementos estructurales, son las siguientes:

- i) crear conciencia en la clase trabajadora respecto de sus derechos y obligaciones;
- ii) fortalecer el sindicalismo unitario en beneficio de los trabajadores,
- iii) eliminar las relaciones de producción feudales;
- iv) propiciar la solidaridad internacional de la clase trabajadora en contra de la mundialización capitalista;
- v) fortalecer el papel de la clase trabajadora en el seno del movimiento social, y
- vi) ayudar a establecer un sistema político popular, pluralista y democrático.

En su misión de alentar el crecimiento de una clase trabajadora digna, la GEFONT ha venido colaborando con las OSC y las ONG en ámbitos relacionados con las cuestiones laborales, los derechos fundamentales en el trabajo y la educación. Los organismos internacionales asociados que trabajan en estrecha colaboración con la GEFONT, a la que proporcionan asistencia técnica, figuran en la lista que aparece en el recuadro 1. Por lo general, la cooperación internacional se plantea como objetivo general elevar el nivel de conciencia, educar y generar solidaridad.

La colaboración con las ONG se hace fundamentalmente en torno a cuestiones específicas como trabajo infantil, trabajo en condiciones de servidumbre, salarios mínimos y cuestiones de política macroeconómica. Las principales ONG activas en el plano nacional que colaboran con la GEFONT en ámbitos generales figuran en el recuadro 2. La política general de la GEFONT es la de colaborar con las ONG en actividades y programas que vayan en beneficio de los trabajadores. La GEFONT ha insistido en que cuando alguna ONG plantee algún proyecto que se refiera a cuestiones laborales, no se las aborde de manera parcial y desarticulada sino globalmente para que todos sus efectos se puedan evaluar conforme a la finalidad perseguida.

Afiliación y vínculos de la GEFONT con las OSC y las ONG

Los resultados de un estudio en el que se entrevistó a 110 ejecutivos sindicales de las federaciones afiliadas a la GEFONT con objeto de determinar si estaban vinculados con alguna ONG u OSC y, según correspondiera, en qué calidad indicaron que un 8 por ciento de los informantes dijo tener vínculos con alguna OSC; un 28 por ciento declaró tenerlos con una ONG. Según esos mismos informantes, antes de afiliarse a un sindicato un 26 por ciento de

Cuadro 1. Afiliación y actitudes hacia las OSC o las ONG

Tipo de organización	Total de los que responden	Vínculo antes de afiliarse a un sindicato (en porcentaje)	Vínculo actual (en porcentaje)	Función de dirección o ejecutiva (en porcentaje)
OSC		26	8	4
ONG		23	28	14
Total	65	49	35	18

Fuente: Encuesta inédita sobre afiliación a la GEFONT y vínculos con una OSC o una ONG, Academia Nacional Laboral, Katmandú.

ellos estaba vinculado a una OSC y un 23 por ciento a una ONG. La mayoría desempeña actualmente alguna función ejecutiva o de dirección: cuatro de cinco ocupan una posición dirigente; el quinto restante es empleado o miembro de base.

Un 5 por ciento declararon estar en contra de que la GEFONT colaborara con alguna OSC u ONG por cuanto dicha colaboración diluiría el propósito del sindicato y disminuiría el vigor de la acción sindical. Una mayoría aplastante (95 por ciento) se declaró en favor de la colaboración por múltiples razones: casi nueve de diez personas (87 por ciento) mencionaron la similitud de objetivos y de trabajo; un 56 por ciento manifestó que dicha colaboración propiciada que por ambos lados tuviera lugar un proceso de aprendizaje. Cerca de un tercio (32 por ciento) mencionó el hecho de que tal colaboración daba lugar a la posibilidad de descubrir dirigentes; la mitad (52 por ciento) dijo que tales vínculos ampliaban la base de afiliación sindical. Estos porcentajes se refieren a los 65 cuestionarios respondidos.

Conclusiones y consecuencias

La GEFONT ha venido colaborando con las OSC y las ONG en materia de bienestar social y medio ambiente; con el tiempo las relaciones de trabajo han ido evolucionando y cobrando forma. Su preocupación principal gira en torno a las cuestiones de orden estructural de medio y largo plazo.

Un examen de los vínculos de los afiliados a la GEFONT revela que una gran proporción de sus miembros también tienen vínculos con alguna OSC o una ONG. No cabe duda de que estas organizaciones le han proporcionado dirigentes a la GEFONT, y viceversa. Una gran mayoría de los que responden aprueba la colaboración entre la GEFONT, las OSC y las ONG. Se supone que la GEFONT se beneficiará de la expansión gradual y del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Bibliografía

- NESAC. 1998. *Nepal: Human development report 1998*, Nepal South Asia Centre, Katmandú, Nepal.
- GEFONT. 2000. *Glorius the years of our struggle*, Confederación de Sindicatos de Nepal Katmandú, Nepal.
-

Experiencia y perspectivas del diálogo social en la República de Corea

Young-Ki Choi

Vicepresidente
Instituto de Estudios Laborales
Seúl

Introducción

El diálogo social en la República de Corea se ha venido practicando continuamente y bajo formas diversas desde fines de los años ochenta. En el mencionado decenio se presenciaron varios esfuerzos por crear instituciones a estos efectos que en su mayor parte tuvieron corta vida. No obstante, a comienzos de los años noventa, cuando el Gobierno decidió frenar los aumentos salariales, los interlocutores sociales, con el apoyo decidido del Gobierno, recurrieron a la mesa de negociaciones y consiguieron alcanzar acuerdos bilaterales sobre orientaciones en materia de salarios. Fue la primera experiencia importante a este respecto en la historia de las relaciones laborales del país. En la medida en que el temor a una explosión de los salarios persistía hacia la mitad de los años noventa, la cuestión de las relaciones de trabajo ocupó con frecuencia un lugar destacado en las preocupaciones. El Gobierno, que hasta entonces había intentado en varias ocasiones pero sin mayor éxito revisar la legislación del trabajo, procuró hacerlo esta vez mediante el consenso social. Estableció para ello una comisión consultiva tripartita que funcionó entre 1996 y 1998 y que estuvo encargada de alcanzar consenso social para enmendar la legislación del trabajo y, de ser posible, conseguir un compromiso en torno a un conjunto de proyectos de enmienda.

Hacia finales de los años noventa el diálogo social fue progresando de manera constante y culminó en el momento de estallar la crisis económica cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) pidió al Gobierno coreano, como contrapartida del salvamento económico, que pusiera en práctica una serie de programas de

reforma, entre ellos, una mayor flexibilidad para el despido de los trabajadores. Los interlocutores sociales y el Gobierno alcanzaron una solución de compromiso entre las exigencias del FMI y las de los sindicatos. Fruto de lo anterior fue el primer pacto tripartito en la historia de la República de Corea que se firmó en febrero de 1998 y que marcó un hito en la historia de la economía coreana. Posteriormente, en mayo de 1999, una tradición de diez años de diálogo social se institucionalizó de manera permanente en la forma de una comisión tripartita, tradición de diálogo que Corea tiene a su haber.

Etapas en la evolución del diálogo social

Las formas embrionarias de los años ochenta

La ley de 1980 sobre consulta entre los trabajadores y la dirección de las empresas proporcionó su fundamento jurídico a la Comisión Central Laboral y Empresarial, un órgano tripartito de consulta al más alto nivel¹. Esta Comisión sin embargo se desacreditó como institución de índole puramente formal ya que no desempeñó ningún papel en los rápidos cambios que se sucedieron en la esfera de las relaciones laborales. En los 17 años que mediaron entre su creación hasta la revisión de la ley en 1997, se reunió sólo siete veces. En las turbulencias asociadas a las huelgas que estallaron entre 1987 y 1990, a los interlocutores sociales les era difícil incluso sentarse a conversar.

La principal razón por la que la citada Comisión se desempeñó tan oscuramente parece haber residido en la desconfianza profunda que inspiraban a los sindicatos las intenciones del

Gobierno. Estos se mostraban escépticos ante la aplicación de la reglamentación relativa a una comisión de consulta obligatoria en el plano de la empresa, porque temían que el Gobierno estuviera buscando sustituir el proceso de negociación colectiva por la acción de la referida Comisión. Aunque la Comisión Central Laboral y Empresarial era completamente independiente de los comités de empresa, la imagen que tenía como órgano de consulta se había empañado bastante. Por otra parte, el Gobierno autoritario tampoco buscó la colaboración de los trabajadores ni compartió auténticamente las informaciones con los interlocutores sociales. Antes de la democratización en 1987, la Comisión se había utilizado en cierta medida como un simple mecanismo de difusión unilateral de informaciones acerca de las orientaciones políticas gubernamentales destinadas al sector privado.

Cabe destacar que, pese a lo limitado de su ámbito de acción en lo que respecta a la consulta, la contribución del Consejo para la Determinación del Salario Mínimo, en adelante el Consejo, establecido en 1987, fue mucho más importante que la de la referida Comisión en lo que respecta al establecimiento de un clima de confianza para una consulta tripartita fructífera. El Consejo, que autorizó recomendar un salario mínimo anual, estuvo integrado por dirigentes de los trabajadores, de los empleadores y por expertos. El Ministro del Trabajo podía vetar sus recomendaciones pero no estaba facultado para enmendar el salario recomendado. La mencionada estructura tripartita, que era una novedad en las relaciones laborales coreanas, contribuyó a que los interlocutores sociales se acostumbrasen a colaborar. No cabe la menor duda de que aunque ni la Comisión ni el Consejo condujeron directamente al establecimiento de estructuras de diálogo social, las contenían en forma embrionaria.

Primera fase: política de ingresos y pactos bilaterales

Orientación en materia de salarios y Consejo Nacional Económico y Social

Las demandas de los trabajadores por una mejor distribución de los frutos del crecimiento económico comenzaron a hacerse más insistentes a partir de 1987. En vísperas de la ronda de negociaciones de 1989, quienes decidían la política económica, temiendo perder el fundamento de la competitividad económica del país, intentaban frenar el progreso de los salarios². De conformidad con el modelo del Consejo

Nacional Salarial de Singapur, el Gobierno procuró establecer un órgano tripartito que pudiera servir de foro para el diálogo social sobre la cuestión de la moderación de los aumentos salariales. Sin embargo, la discusión que se generó en torno a la política salarial despertó una viva indignación entre los sindicatos. La Federación de Sindicatos de Corea (FKTU) propuso como alternativa la creación de un Consejo Nacional Económico y Social (*National Economic and Social Council*, NESC, 1990-1997). Al Gobierno no le quedó otra alternativa que aceptar la propuesta de la FKTU con la esperanza de que esta instancia proporcionara un foro para el diálogo social. Pero, como la FKTU insistió en que el Gobierno no debía integrar el citado Consejo Nacional y que la cuestión de los salarios no debía ser discutida en esa instancia, fracasó el primer intento del Gobierno de conseguir un aumento moderado de los salarios por la vía de la concertación.

En 1991, antes de que comenzaran las negociaciones salariales, el Presidente Roth, entonces en el cargo, había convocado a una «reunión cumbre económica nacional» a la que invitó a todos los interlocutores sociales. Las reuniones de esta cumbre en 1991 y 1992 tuvieron como objetivo encontrar un terreno común de entendimiento para que, en caso de situaciones económicas críticas, las relaciones laborales tuvieran como norte la colaboración. Aunque dichas reuniones cumbre no dieron lugar a ninguna acción de seguimiento, uno de los resultados visibles de la reunión de 1992 fue el establecimiento de la Comisión de Revisión de las Leyes del Trabajo en abril de 1992. Por otra parte, si bien estas reuniones cumbre no tuvieron gran efecto ni para aliviar las tensiones ni para frenar el movimiento por mejores salarios, contribuyeron a hacer posible entablar un diálogo social y a sentar las bases de su evolución futura.

Pactos bilaterales sobre orientaciones salariales

La asunción del cargo presidencial por Kim Young-Sam en 1993 se tradujo en un abandono por el Gobierno de su controvertida política salarial y en la adopción de medidas tendentes a alcanzar acuerdos entre la FKTU y la Federación de Empleadores de Corea (KEF) en torno a una moderación de las alzas salariales.

El Gobierno fue tenaz en su intento de persuadir a la FKTU para que aceptara compromisos bilaterales con el ánimo de que se compartieran los sufrimientos que imponía la recuperación económica. Tras un penoso mes

de negociaciones ante la mirada atenta del Gobierno, la FKTU y la KEF alcanzaron en abril de 1993 lo que constituyó el primer acuerdo bilateral sobre orientaciones salariales³. De manera similar, en 1994 se consiguió acuerdo en torno a un aumento de los salarios de entre un 5 y un 8 por ciento. Estos dos pactos bilaterales sobre la cuestión se distinguieron netamente del patrón anterior de hostilidad en las relaciones laborales; representaron una ruptura en la evolución del proceso del diálogo social, y constituyeron además un aporte evidente hacia una moderación de las alzas salariales⁴. Lo anterior, como era de esperar, no se alcanzó sin pagar un precio; el que pagó por ello la FKTU fue una disminución considerable del número de sus afiliados y una pérdida de apoyo político. Las bases sindicales estimaron que la FKTU había concedido demasiado sin recibir una compensación equivalente. Consideraron las orientaciones pactadas más bien como una recomendación del Gobierno.

Otro punto débil de este pacto residió en el hecho de que otra facción del movimiento sindical, la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU), de menor tamaño pero más militante y con mayor influencia en las negociaciones salariales en el plano de la empresa, quedó excluida del pacto. Esta organización se dedicó a socavar el esquema pactado y a tildar de injusto el pacto, alentando con ello el resentimiento de las bases en un intento de ampliar su propia base de afiliación.

Como resultado de lo anterior, la FKTU tuvo que soportar sola el peso que implicaba cumplir lo pactado. La ironía de la situación es tanto mayor cuanto que la situación es muy diversa si se compara con lo sucedido en otros países en que las partes en un pacto amplían sus bases política y de afiliación cuando se consigue un acuerdo. Como corolario de lo anterior, justo antes de que se negociara el pacto de 1995, la FKTU puso término al esquema pactado. Esta amarga experiencia iba a dejar una impronta un tanto negativa del diálogo social en la mente de los trabajadores coreanos.

Fase dos: la revisión de la ley del trabajo y las instituciones del diálogo social

En la medida en que las relaciones laborales contribuyeron a generar una relativa estabilidad y que la cuestión de los salarios se calmó a mediados de los años noventa, los interlocutores sociales comenzaron a abordar el asunto de la reforma de la ley del trabajo. La mayor parte

de los ciudadanos esperaba una enmienda tendiente a una mayor democracia en la legislación del trabajo, en armonía con los movimientos por una mayor democratización política en 1987. Pero debido a serios conflictos de intereses dicha reforma se postergó una y otra vez durante casi diez años hasta su consecución. La cuestión clave residía en cómo se iba a encauzar un proceso tan explosivo desde un punto de vista político como era el proceso de reforma.

La Comisión de Revisión de la Ley del Trabajo 1992-1996 (Labour Law Review Committee, LLRC, 1992-1996)

El veto presidencial a los proyectos de ley presentados a la consideración del Parlamento había puesto fin a los movimientos de reforma de la ley laboral en 1989. No se observaron mayores progresos a este respecto sino cuando la República de Corea se incorporó como Estado Miembro a la OIT, a fines de 1991, hecho que puso al país en el centro de los debates cuando se abordó la cuestión del incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con los derechos fundamentales de los trabajadores y que relanzó el debate sobre la reforma de la legislación laboral.

Dentro de este marco, la reunión cumbre económica nacional de 1992 decidió crear una comisión especial encargada de proponer un proyecto de revisión de la legislación del trabajo al ministro del ramo. Esta comisión estuvo integrada por diez expertos (profesores universitarios y juristas), tres miembros de la FKTU y tres de la KEF. El interés histórico de esta comisión en lo que se refiere al diálogo social reside en el hecho de que el Gobierno amplió el círculo de participantes aunque siguió siendo bastante restringido. Se le encomendó elaborar un proyecto de reforma tras consultar suficientemente con sus integrantes. La elaboración de ese proyecto no planteó mayores problemas a los expertos que integraban la comisión, pero el progreso se estancó cuando no se encontró salida a través de la consulta y la colaboración en lo que se refiere a una conciliación de los intereses en conflicto de los trabajadores y de los empleadores. Los representantes de la FKTU se negaron a refrendar el proyecto de ley propuesto al Gobierno y se mantuvieron firmes en su posición en el sentido de que el contenido del proyecto de ley no se debía hacer público. Por su parte, el Gobierno tampoco mostró mayor determinación ni voluntad de continuar abordando la cuestión.

La Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo (Industrial Relations Reform Commission, IRRC, 1996-1998)

En la evolución del proceso de diálogo social en el país, la Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo, en funciones entre 1996 y 1998, constituye el segundo hito en importancia. En esta oportunidad el diálogo social se estructuró mejor, se actuó de manera menos excluyente y se abordaron las cuestiones con mayor equilibrio. Menos excluyente porque se invitó a integrarse a ella a la KCTU; más equilibrado porque el objetivo perseguido a través del diálogo social era la revisión integral de la ley del trabajo.

Hasta entonces la KCTU, por no haber sido invitada a participar en los ejercicios de diálogo social, se había sentido «obligada» a criticar el esquema mismo de diálogo social. La participación de la KCTU en la Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo constituyó un paso importante que dio un nuevo vigor al diálogo social. Significó también, por primera vez, para el Gobierno y para los dirigentes empresariales, reconocer en la KCTU un interlocutor social, reconocimiento que constituyó en sí mismo un paso adelante hacia el establecimiento de un diálogo social verdadero.

La tarea encomendada a la Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo resultaba también muy oportuna desde dos puntos de vista. En primer lugar, los dos principales objetivos de la revisión de la ley, vale decir, el logro de una mayor flexibilidad del mercado laboral y la desreglamentación relativa a los derechos laborales fundamentales, se adecuaban a un intercambio político más equilibrado entre trabajadores y empleadores. Si la serie de medidas propuestas hubieran conservado ese equilibrio, se hubiera alcanzado un compromiso importante. En segundo lugar, respecto de la reforma de la ley del trabajo que había ocupado siempre el centro de los debates políticos desde 1988, sólo restaba decidir acerca de cuándo y cómo abordarla. El diálogo social, posible a través de esta Comisión, ofrecía una oportunidad de reducir al mínimo los costos sociales y por lo tanto constituía una ocasión apropiada.

Desde un comienzo la Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo gozó del pleno apoyo de todas las partes involucradas y del público en general. Además, tenía la legitimidad y la autoridad necesarias para forjar un consenso social. Su mandato, de dos años y que coincidía con el mandato presidencial, consistía principalmente en recomendar un proyecto de

revisión de la ley del trabajo ante el Presidente. Se trataba de una función muy similar a la de la institución que la había antecedido, la Comisión de revisión, en funciones entre 1992 y 1996. No obstante, al contrario de lo ocurrido con la primera, esta última prestó gran atención a la gestación de un amplio consenso social sobre las cuestiones que habían quedado pendientes y no dudó en abrirse al país y atender a lo que la gente tenía que decir. Realizó muchos esfuerzos por alcanzar un acuerdo sobre el conjunto de propuestas contenidas en el proyecto de reforma. Dichos esfuerzos no fueron completamente inútiles ya que se consiguió acuerdo sobre la mayor parte de los temas. Sólo quedaron pendientes de acuerdo unos pocos puntos, aunque entre ellos figuraban los más delicados.

La recomendación de la Comisión de Reforma de las Relaciones de Trabajo al Gobierno, que contenía un acuerdo incompleto, quedó desfigurada en el proyecto de éste que ponía un énfasis mucho mayor en la flexibilidad del mercado de trabajo. Por su parte, el Parlamento, que modificó a su vez el proyecto presentado por el Gobierno, contribuyó a que el resultado final fuera incluso más favorable para los empleadores. Los trabajadores, que desde que se había comenzado a debatir el proyecto del Gobierno en el Parlamento se habían volcado hacia una lucha masiva, respondieron a la promulgación de la ley con una serie de actividades y huelgas. Estas últimas alcanzaron tal magnitud que al cabo de un mes la ley tuvo que retirarse. Lo anterior demostró ante todos que si se menosprecia el espíritu que debe animar el diálogo social y el compromiso, que había costado un año de esfuerzos, no se puede conseguir otro resultado que una serie de conflictos cuyo costo social es inmenso.

La crisis económica y el Pacto social

Antecedentes

La crisis financiera asiática de 1997 y los programas de reestructuración económica aplicados en cumplimiento de las recomendaciones del FMI en materia de política económica provocaron despidos masivos y una explosión del desempleo. Entre 1990 y 1995 la tasa de desempleo había permanecido por debajo del 3 por ciento; entre 1995 y 1996 fue del 2 por ciento. Pero, junto con el desplome del mercado financiero, el temor al desempleo se hizo omnipresente en todo el país. Lo peor fue que el Gobierno tuvo que dejar de aplicar las estrictas disposiciones en vigor en materia de empleo. En esta

encrucijada, el flamante Presidente, en lugar de enfrentarse con los trabajadores que luchaban por conservar la estabilidad del empleo, optó por buscar un compromiso social tripartito.

La ironía del caso radica en que fue la KCTU la que ya en diciembre de 1997 mencionó abiertamente la necesidad de conseguir un acuerdo de índole social; los tres candidatos que bregaron en las elecciones presidenciales de diciembre propusieron en el curso de sus campañas algún tipo de pacto sobre la estabilidad del empleo. En cuanto fue elegido, el Presidente Kim Dae-Jung se reunió con los dirigentes sindicales y propuso la creación de un órgano especial de consulta para negociar los términos y condiciones de un pacto social.

Un gran compromiso

El 15 de enero de 1998, se creó una comisión tripartita dirigida, curiosamente, por el partido político que acababa de ganar las elecciones, como órgano de las negociaciones. Luego de tres semanas en las que se examinaron con rigor y se negociaron las demandas de cada participante, se alcanzó un compromiso histórico acerca de los noventa puntos pendientes. El primer pacto tripartito en la República de Corea no sólo abordó cuestiones de orden laboral sino también cuestiones de orden económico y político contenidas en los respectivos programas de reforma, propuestos unos por el nuevo Presidente y otros por el FMI.

El pacto abordaba todos los programas nacionales de reforma así como los programas de acción para administrar la crisis. Entre los participantes en el pacto figuraban: el Gobierno, tres partidos políticos, dos organizaciones de los empleadores y dos de las principales organizaciones de los trabajadores. En consecuencia, se puede concebir como una forma de pacto social nacional. Como ese gran compromiso se consiguió hacer realidad en lo más álgido de esa grave crisis, el apoyo político que recibió fue casi unánime a tal punto que muchos estiman que constituyó el hito que cambió el rumbo de los acontecimientos y permitió dar un nuevo impulso a la recuperación económica.

Si se examina el contenido del pacto desde la perspectiva de las relaciones de trabajo, se puede decir que el elemento central del intercambio político que hubo entre el Gobierno y los trabajadores fue la aceptación por éstos de la flexibilidad del mercado de trabajo a cambio de una mejora de los derechos laborales fundamentales y de algunas medidas de protección social. Más precisamente, la cuestión cen-

tral del pacto radicaba en el hecho de que los trabajadores coreanos aceptaban los despidos por razones de gestión económica. Desde una óptica puramente jurídica resultaba irrelevante el que se enmendaran o no las disposiciones relativas al despido contenidas en la Ley de normas laborales. Lo importante fueron las consecuencias políticas que tuvo el hecho de que la enmienda se hubiera llevado a cabo con el consentimiento de los trabajadores. Un año antes de que se realizara el pacto, el Gobierno había tenido que hacer frente a huelgas nacionales, había tenido que retirar las leyes del trabajo recién enmendadas, y había tenido que aceptar enmiendas relativas a la cuestión de los despidos aceptando un período de gracia de dos años antes de su aplicación. Lo que quedaba claro con todo ello era que en el futuro al Gobierno le iba a resultar muy difícil hacer reformas sin el consentimiento de los trabajadores.

La Comisión Tripartita

Actividades

Las actividades de la Comisión Tripartita pueden dividirse en tres períodos diferentes. En su primera fase (15 de enero al 9 de febrero de 1998) se consiguió el gran compromiso, el así denominado Pacto Social. Fue dirigida en esta fase por los jefes de los partidos políticos, contó con el auspicio y trabajó bajo la atenta mirada del Presidente Kim Dae-Jung. En su primera ronda de negociaciones no tuvo una base jurídica.

En la segunda ronda de negociaciones, que tuvo lugar en junio de 1998, la citada Comisión se ocupó principalmente de supervisar la aplicación del Pacto. Tuvo que elaborar textos jurídicos detallados a partir de los términos bastante vagos que éste contenía. Fue un período que exigió mucha consulta y coordinación entre las cuestiones de orden político y las de orden jurídico. El proceso fue también muy dinámico. Los dirigentes sindicales a menudo utilizan la estrategia del ausentismo y el retiro de sus delegaciones para protestar ante la inactividad del Gobierno y la lentitud legislativa. El resultado final fue que en enero de 1999 el Parlamento aprobó finalmente el proyecto de ley sobre el derecho de sindicación de los profesores, pero ya era tarde para impedir que las dos federaciones sindicales se retiraran de la Comisión en febrero del mismo año.

Con la finalidad de reactivar las labores de la Comisión, el Gobierno y el partido gobernante, actuando de consuno, consiguieron que

se promulgara en mayo de 1999 la Ley sobre la Comisión Tripartita. En la segunda fase, junio de 1998 a mayo de 1999, la Comisión funcionó por decreto presidencial, lo cual, desde un punto de vista político, implicaba que no sobreviviría a un cambio de gobierno. Las disposiciones de la nueva ley sin embargo proporcionaron el fundamento jurídico para el funcionamiento permanente de la Comisión y por ende para la institucionalización definitiva del diálogo social.

Desde un punto de vista jurídico, la Comisión conservaba sus características de órgano consultivo ante el Gobierno, como sucedía con anterioridad, pero su función no se restringía a ello, también quedó facultada para presentar recomendaciones ante el Gobierno y ser consultada en relación con las medidas de política económica y social que pudieran afectar la vida de los trabajadores. Si se compara con las otras comisiones que existieron, esta última en la tercera ronda de negociaciones tuvo una función más definida como órgano de consulta en materia de política, y la presencia de representantes gubernamentales constituyó una garantía suficiente a tales efectos⁵. Por otra parte, los partidos políticos presentes en las rondas de negociaciones de la segunda fase se retiraron totalmente de la Comisión. Antes de ese período legislativo la FKTU, que había dado algunos pasos para reincorporarse a la Comisión, decidió reintegrarse a ella a comienzos de septiembre de 1999 en espera de que el Gobierno y el partido gobernante actuaran de manera que se pudiera solucionar la cuestión de las remuneraciones a los funcionarios sindicales a tiempo completo. Pero cuando la FKTU vio que el asunto era difícil debido a la negativa categórica de la KEF, se retiró nuevamente de la Comisión en noviembre de 1999.

A partir del año 2000 la Comisión empezó a desempeñar sus funciones pese a la ausencia permanente de la KCTU y de la ausencia temporal de la FKTU, que se reintegró a la Comisión a fines de marzo. En primer término, consiguió traer a la mesa de negociaciones a los que dirigían las huelgas del sindicato de trabajadores del sector financiero (Financial Industry Union) y a los funcionarios gubernamentales correspondientes, obteniendo de los primeros el compromiso de poner término a la huelga en julio. En segundo término, creó en el mes de mayo una subcomisión especial encargada del asunto de la reducción de las horas de trabajo y se abocó al asunto de la conciliación de los intereses en conflicto de los interlocutores sociales.

Evaluación

El marco institucional y los últimos dos años y medio de labor continuada de la Comisión Tripartita han mostrado las vías por las cuales se puede mejorar el diálogo social en el futuro. Pero quienes participan en la Comisión, en especial los trabajadores, no están satisfechos con los resultados obtenidos y como consecuencia de ello la confianza que reinaba entre los interlocutores sociales se ha empezado a desvanecer. Las muchas razones de esta insatisfacción son las siguientes:

- En primer lugar, la pesada carga de la reestructuración económica en sí dificultó la marcha de la Comisión. Habida cuenta de la envergadura de la reestructuración económica en curso, tan amplia como drástica, los participantes en la Comisión no tuvieron tiempo para conciliar los intereses en conflicto, proceso que presentaba muchas facetas. Las frágiles bases en que reposaba la confianza mutua no consiguieron soportar el peso de tan arduo proceso.
- En segundo lugar, las expectativas de los trabajadores eran demasiado grandes. La tarea de la Comisión, que era enorme, no permitió que ésta tuviera en cuenta todos los aspectos contenidos en las demandas de los trabajadores. Por otra parte, estos últimos esperaban que las decisiones de la Comisión tuvieran efecto inmediato y contaran con el consiguiente apoyo legislativo y político por parte del Gobierno. Los trabajadores pudieron apreciar que las decisiones adoptadas por la Comisión no se aplicaron y quedaron archivadas.
- En tercer lugar, el Gobierno no logró ocultar el temor y la incomodidad que le causaba el funcionamiento de la Comisión. Los máximos dirigentes de la esfera económica pensaban que con los poderes que tenía la Comisión ésta podía poner en peligro o al menos retrasar el proceso de reestructuración inminente. En la reestructuración del mercado financiero y de la administración pública en especial, el enfrentamiento entre el Gobierno y los sindicatos tuvo ribetes muy serios. La confrontación a que dio lugar la reforma de la administración pública proporcionó el motivo que llevó directamente al estancamiento de la segunda ronda de negociaciones de la Comisión.
- Por último, los cimientos sociales de la Comisión no eran lo suficientemente sólidos.

dos como para que permitieran hacer frente a todas las dificultades que se vivieron en esos convulsionados tiempos de la reestructuración. Los funcionarios de Gobierno no estaban habituados a las penosas labores asociadas con la generación de un consenso social mediante la persuasión. Por su parte, los dirigentes sindicales y los empleadores tampoco estaban plenamente preparados para alcanzar, por intermedio de conversaciones, compromisos aceptables. Estaban mucho más habituados a recurrir a la acción colectiva, sobre todo los dirigentes sindicales. Para completar el cuadro, ni en el plano regional ni en el sectorial se contaba con dispositivos institucionales como los mecanismos de consulta multipartitos que hubieran podido apoyar el diálogo social en el plano nacional. La Comisión había estado luchando por realizar una tarea que era superior a sus fuerzas.

Perspectivas futuras

¿Ha constituido la experiencia de diálogo social de los últimos dos años y medio en Corea un método para administrar la crisis o un paso adelante en el establecimiento de los cimientos de una institución? Según una importante corriente de opinión, el diálogo social sólo ha servido temporalmente para administrar la crisis. Una apreciación de este tipo se apoya en las deficiencias estructurales propias del diálogo social en la República de Corea. El primer punto negativo que muchos críticos señalan es la ausencia de partidos políticos progresistas que tengan su base electoral en la clase trabajadora. La mayor parte de los partidos políticos importantes en el país han adoptado una estrategia de captación electoral amplia sin que unos y otros se distingan entre sí en razón de su ideología política. La segunda crítica apunta a la estructura, descentralizada en exceso, de los sindicatos y de la negociación colectiva. Como lo que prevalece es el sindicato de empresa, los dirigentes de las principales organizaciones de los trabajadores y de los empleadores no cuentan con una base suficientemente fuerte que les permita negociar en nombre de los representados ni para persuadirlos posteriormente de que acepten lo negociado. La legitimidad de las principales organizaciones es poca como para que puedan argumentar que son los representantes auténticos de esos intereses sociales. Por otra parte, la densidad sindical apenas sobrepasa el 12 por ciento.

A la luz de las críticas enunciadas, el Pacto Social y la Comisión Tripartita no representan otra cosa que una estructura frágil concebida fundamentalmente para administrar la crisis. Una vez que ésta pase, en tanto que institución concebida con ese fin, perderá su razón de ser. La inestabilidad actual de la Comisión Tripartita y la tensión en aumento entre el Gobierno y los sindicatos parecen dar razón a estas previsiones pesimistas.

Algo de verdad contienen estas críticas y no se puede negar que las deficiencias estructurales señaladas han debilitado el diálogo social. Pero, al mismo tiempo no puede negarse que pese a esas deficiencias, las relaciones de trabajo han continuado evolucionando hacia un mejoramiento del proceso de diálogo social y que no debe dejar de considerarse como positivo el hecho de que, pese a una confrontación subyacente, incluso la KCTU haya seguido solicitando entablar lo que han denominado «negociaciones» directas (diálogo social) con el Gobierno. Cuando las organizaciones de trabajadores recurren a la estrategia del ausentismo o del retiro de sus delegaciones de las conversaciones, esperan que el Gobierno desempeñe un papel más activo como mediador entre los intereses en conflicto. En este sentido, no cabría interpretar el ausentismo o el retiro de las delegaciones como señales de desaprobación total de la acción de la Comisión ni tampoco como un rechazo del diálogo social.

Por el contrario, mediante tales acciones de protesta estas organizaciones muestran que están deseosas de consolidar la aún frágil estructura de diálogo social. Varias de las cuestiones planteadas por los trabajadores al Gobierno todavía siguen pendientes. Son justamente los trabajadores los que tienen la necesidad imperiosa de contar con una institución permanente de diálogo social que les permita, como interlocutores reconocidos, abordar muchas de las cuestiones pendientes, a saber: la reducción de las horas de trabajo; el problema de los despidos en el sector bancario y en la administración pública; mayores medidas de protección para los trabajadores temporeros; fortalecimiento del sindicalismo; y remuneraciones para los funcionarios sindicales que ejercen esta función a tiempo completo.

Es probable que sea el Gobierno el que determine la suerte futura y la orientación de la Comisión Tripartita. En la medida en que ha disminuido el pánico provocado por una explosión del desempleo y que el ritmo del crecimiento económico ha registrado cifras de dos dígitos durante el último trimestre de 1999, el

Gobierno no ha sentido la necesidad de pedir ayuda a los trabajadores⁶. Los trabajadores organizados han empezado entonces a poner un énfasis mayor en las negociaciones salariales en el plano de la empresa para que tenga lugar una distribución de los frutos del crecimiento económico⁷.

Antes de que la Comisión tripartita retorne una vez más a la buena vía, todavía parece necesaria la conclusión de un compromiso mayor o de otro pacto social. De no ser así, la Comisión podría transformarse en otra institución que solamente existe en el papel, carente de substancia, como ha sucedido tantas otras veces en el país.

En septiembre de 2000 la Comisión debería alcanzar un compromiso relativo a la reducción de las horas de trabajo antes del cierre anual del Parlamento. Pese a haberse logrado en octubre de 2000 un acuerdo general en cuanto al principio y la orientación de la reducción de las horas de trabajo, la Comisión no consiguió tenerlo listo para su consideración por el Parlamento. Aunque técnicamente puede presentarlo de nuevo para su examen por ese cuerpo en febrero de 2001, la probabilidad de tener éxito en este cometido no es alta. Tanto el Gobierno como los interlocutores sociales parecen necesitar más tiempo para consolidar un acuerdo general. Los sindicatos, en especial la FKTU, están deseosos de que se enmiende la prohibición por ley hecha a los empleadores de remunerar a los funcionarios sindicales antes de que dicha prohibición se haga efectiva a partir de 2002. Según la FKTU, varios conjuntos de medidas pueden ser objeto de un acuerdo con los empleadores y con el Gobierno. El principal obstáculo a este acuerdo no tiene que ver con su contenido mismo sino con la estructura en que éste tiene lugar, vale decir, una Comisión de la que está ausente la KCTU. Desde comienzos de 1999, la KCTU se ha venido manteniendo al margen de ésta y ha estado solicitando un canal separado de diálogo con el Gobierno. La KCTU no ha podido sentarse a la mesa de negociaciones a la par de los otros participantes. Esta situación restringe el espacio de negociación que le queda a la FKTU con los empleadores y con el Gobierno, especialmente si se recuerda la amarga experiencia que tuvo la FKTU con ocasión de los pactos bilaterales sobre salarios de 1993 y 1994.

Pese a la actuación un tanto desapareja de la Comisión Tripartita en el ámbito nacional, el diálogo social en las administraciones locales está activo y se extiende. En 26 administraciones locales, entre ellas la administración metropolitana de la ciudad de Seúl, se crearon comi-

siones tripartitas a fines de agosto de 2000. Se espera que esta tendencia continúe en el futuro. Además, los sindicatos piden insistentemente alguna forma de consulta tripartita por sectores, aunque a este respecto los empleadores muestran cierta aprensión. Resulta evidente que en el plano nacional hay mayores posibilidades de cooperación entre las instituciones del diálogo social en lo que respecta al acceso a la información, la asistencia técnica y los programas de intercambio, entre otros.

Otro de los ámbitos en que se puede ampliar el diálogo social es el de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y en la gestión de la política relativa al mercado de trabajo y los programas de bienestar social. En la medida que se creen asociaciones y se desarrolle la confianza mutua, los interlocutores sociales procurarán participar más activamente en la elaboración de políticas y en su aplicación (formación profesional, oficinas de empleo, de bienestar social, entre otros).

No obstante lo anterior, pasará tiempo antes de que seamos testigos de tales hechos. Sobre todo, los interlocutores sociales deberán trabajar de consuno para dejar atrás tanto la desconfianza actual que reina entre ellos como la que les inspira el frágil marco en que se desarrolla el diálogo social.

Notas

¹ La ley dispone que para enmendar los principales asuntos que abarca la política laboral, el Ministro del Trabajo debe reunir a la Comisión Central Laboral y Empresarial, formada por diez representantes de los trabajadores, diez de los empleadores y quince expertos en representación de los intereses del Estado. El Ministro del Trabajo ejerce las funciones de Presidente.

² En 1989 la tasa de aumento del Producto Interno Bruto (PIB) del sector manufacturero fue de sólo un 4,2 por ciento. Los salarios de los trabajadores del sector en cambio aumentaron un 18,3 por ciento.

³ Lo anterior no fue el resultado de la negociación central en materia de salarios. Lo que en ese plano se convino fue recomendar un aumento salarial de entre el 4,7 y el 8,3 por ciento. Habida cuenta de que la facción KCTU, principal organización sindical competidora, pedía un aumento del 18 por ciento, la primera propuesta puede considerarse bastante modesta.

⁴ La tasa promedio de aumento de los salarios para el sector no agrícola fue de 15,2 por ciento en 1992; del 12,2 por ciento en 1993; del 12,7 por ciento en 1994, y del 11,2 por ciento en 1995. La tasa de aumento del PIB para esos años fue de 5,1; 5,8; 8,6 y 8,9 por ciento, respectivamente.

⁵ Los ministros de Finanzas, Economía, Comercio, Industria y Energía, así como representantes de la Comisión de Planificación económica y presupuesto y de la Comisión de Supervisión financiera, asisten a las sesiones plenarias de la Comisión.

⁶ Las tasas de desempleo bajaron del 7,8 por ciento en febrero de 1999 a un 3,6 por ciento en julio de 2000. El Gobierno prevé una tasa anual promedio de desempleo de un 3,9 por ciento.

⁷ La mencionada estrategia sindical resultó muy efectiva: las tasas de aumentos salariales negociadas registradas fueron de un 7,0 por ciento en 1999 y de un 7,9 por ciento en agosto de 2000. En 1998, el aumento había sido de apenas el 1 por ciento.

Bibliografía

- Choi, Young-Ki y otros. 2000. *Revision of Labour laws and Industrial relations since 1987 in Korea*, Instituto de Estudios Laborales, Seúl (solamente en coreano).
- . 1999. *Labour politics and Industrial relations since 1987 in Korea*, Instituto de Estudios Laborales, Seúl (solamente en coreano).
- Comisión tripartita. 1999. *Informe anual* (solamente en coreano).
- Comisión tripartita. 1998. *Informe anual* (solamente en coreano).
-

Apéndice I

Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, 1976 (núm. 144)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 de junio de 1976 en su sexagésima primera reunión;

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes – y en particular del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 – que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las disposiciones de numerosos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que disponen que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben tomarse para darles efecto;

Habiendo considerado el cuarto punto del orden del día de la reunión, titulado «Establecimiento de mecanismos tripartitos para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo», y habiendo decidido adoptar ciertas propuestas relativas a consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos setenta y seis, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976:

Artículo 1

En el presente Convenio, la expresión «organizaciones representativas» significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical.

Artículo 2

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1, más adelante.
2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

Artículo 3

1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.
2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

Artículo 4

1. La autoridad competente será responsable de los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos en el presente Convenio.
2. Se celebrarán los acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos.

Artículo 5

1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:
 - a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;
 - b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
 - d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados.
2. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

Artículo 6

Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, la autoridad competente presentará un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el presente Convenio.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 9

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 10

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 11

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 12

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 13

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 9, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 14

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Apéndice II

Recomendación sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, 1976 (núm. 152)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 de junio de 1976 en su sexagésima primera reunión;

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes — y en particular del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 — que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las disposiciones de numerosos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que disponen que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben tomarse para darles efecto;

Habiendo considerado el cuarto punto del orden del día de la reunión, titulado «Establecimiento de mecanismos tripartitos para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo», y habiendo decidido adoptar ciertas propuestas relativas a consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos setenta y seis, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976:

1. En la presente Recomendación, la expresión «organizaciones representativas» significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores que gocen del derecho a la libertad sindical.
2. 1) Los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo deberían poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos 5 a 7 de la presente Recomendación.
2) La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el subpárrafo 1) de este párrafo deberían determinarse en cada país de conformidad con la práctica nacional después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.
- 3) Las consultas podrían llevarse a cabo, por ejemplo:
 - a) por intermedio de una comisión específicamente encargada de los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo;
 - b) por intermedio de un organismo con competencia general en el ámbito económico, social o laboral;
 - c) por intermedio de varios organismos especialmente encargados de materias específicas; o
 - d) por medio de comunicaciones escritas cuando los que participen en los procedimientos de consultas estimen que tales comunicaciones son apropiadas y suficientes.

3. 1) Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en la presente Recomendación, deberían ser elegidos libremente por sus organizaciones representativas.
- 2) Los empleadores y los trabajadores deberían estar representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.
- 3) Se deberían tomar medidas, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para facilitar una formación adecuada que permita a los participantes en los procedimientos cumplir con sus funciones de manera eficaz.
4. La autoridad competente debería ser responsable de los servicios administrativos de apoyo y del financiamiento de los procedimientos previstos en la presente Recomendación, incluido el financiamiento de los programas de formación si fuere necesario.
5. El objeto de los procedimientos previstos en la presente Recomendación debería ser el de celebrar consultas:
 - a) sobre las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;
 - b) sobre las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - c) habida cuenta de la práctica nacional, sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y en particular a los convenios ratificados (incluida la puesta en práctica de las disposiciones relativas a la consulta o la colaboración de los representantes de los empleadores y de los trabajadores);
 - d) sobre el reexamen, a intervalos apropiados, de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;
 - e) sobre las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;
 - f) sobre las propuestas de denuncia de convenios ratificados.
6. La autoridad competente, después de consultar a las organizaciones representativas, debería determinar en qué medida habrían de utilizarse esos procedimientos para otros asuntos de interés común, tales como:
 - a) preparación, puesta en práctica y evaluación de actividades de cooperación técnica en que participe la Organización Internacional del Trabajo;
 - b) medidas que hayan de tomarse con respecto a las resoluciones y demás conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, por las conferencias regionales, por las comisiones de industria y por otras reuniones convocadas por la Organización Internacional del Trabajo;
 - c) facilitar una mejor comprensión de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo como elemento que puede ser utilizado en las políticas y programas económicos y sociales.
7. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refieren los párrafos precedentes, las consultas deberían llevarse a cabo a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.
8. Deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones y prácticas nacionales para asegurar la coordinación entre los procedimientos previstos en la presente Recomendación y las actividades de los organismos nacionales que se ocupen de cuestiones similares.
9. Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, la autoridad competente debería presentar un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en la presente Recomendación.

Apéndice III

Recomendación sobre la consulta tripartita y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, 1960 (núm. 113)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1 junio 1960 en su cuadragésima cuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la consulta y a la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos sesenta, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960:

1. 1) Se deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, para la realización de los objetivos previstos en los párrafos 4 y 5 y para otras cuestiones de interés común que pudieran ser determinadas por las partes.
2) Tales medidas deberían aplicarse sin hacer discriminación de ninguna clase contra estas organizaciones, ni entre ellas, por motivos tales como raza, sexo, religión, opinión política o ascendencia nacional de sus miembros.
2. Tal consulta y tal colaboración no deberían vulnerar ni la libertad sindical ni los derechos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, incluidos sus derechos de negociación colectiva.
3. De conformidad con la costumbre o la práctica nacionales, deberían establecerse o facilitarse tal consulta y tal colaboración:
 - a) por medidas voluntarias adoptadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
 - b) por medidas adoptadas por las autoridades públicas que sirvan de estímulo a estas organizaciones;
 - c) por la legislación; o
 - d) combinando cualesquiera de estos métodos.
4. Tal consulta y tal colaboración deberían tener como objetivo general el fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, a fin de desarrollar la economía en su conjunto o algunas de sus ramas, de mejorar las condiciones de trabajo y de elevar el nivel de vida.
5. Tal consulta y tal colaboración deberían tener como objetivo, en particular:
 - a) permitir el examen conjunto, por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de cuestiones de interés mutuo, a fin de llegar, en la mayor medida posible, a soluciones aceptadas de común acuerdo;

- b) lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como:
- i) la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses;
 - ii) la creación y funcionamiento de organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales; y
 - iii) la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social.

Apéndice IV

Resolución relativa a la consulta tripartita a nivel nacional sobre la política económica y social¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 83.ª reunión (1996),

Considerando que la cooperación tripartita ocupa un lugar esencial en la estructura y las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, así como en el desarrollo y la puesta en práctica de políticas económicas y sociales;

Considerando que la cooperación tripartita ha sufrido recientemente un cierto número de cambios en numerosos países;

Habiendo examinado estos cambios sobre la base del informe VI titulado «La consulta tripartita a nivel nacional sobre la política económica y social»;

Teniendo presente el espíritu y el contenido de la Declaración y del Programa de Acción adoptados por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por las Naciones Unidas entre el 6 y el 12 de marzo de 1995 en Copenhague,

adopta las conclusiones siguientes e invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que solicite al Director General:

- que ponga estas conclusiones en conocimiento de los Estados Miembros y de las organizaciones de empleadores y trabajadores;
- que tenga en cuenta estas conclusiones en la preparación de las futuras actividades de la Organización Internacional del Trabajo.

CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONSULTA TRIPARTITA A NIVEL NACIONAL SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

1. En las presentes conclusiones, el término «cooperación tripartita» se entiende en un sentido amplio y designa todos los tratos que se desarrollan entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores y que afectan a la elaboración y a la aplicación de las políticas económicas y sociales.
2. La cooperación tripartita no es un fin en sí misma. Constituye básicamente un medio de cooperación entre las partes con miras a:
 - a) la búsqueda de la promoción del acuerdo del desarrollo económico con la justicia social, y
 - b) conciliar, donde sea necesario, las exigencias del desarrollo económico y aquellas de la justicia social.
3. La cooperación tripartita significativa y efectiva no puede existir sin economía de mercado y democracia. Dicha cooperación puede ayudar a sostener el funcionamiento eficaz de ambas. La cooperación tripartita puede ayudar a sostener el funcionamiento eficaz de la economía de mercado tratando sus efectos sociales. La cooperación tripartita también puede ayudar a fortalecer la democracia permitiendo a los interlocutores sociales, que representan a importantes segmentos de la población, participar de varias maneras en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones sobre la política económica y social.
4. Mientras que, en algunos casos, la cooperación tripartita no ha sido tan efectiva, como alguna o todas las partes hubieran querido, en general se ha reconocido que varias formas diferentes de cooperación tripartita en las diferentes regiones del mundo han sido efectivas. Esto es cierto para aquellas formas de cooperación tripartita que se presentan a nivel nacional y cubren un

¹ Adoptada el 19 de junio de 1996.

amplio espectro de cuestiones sociales y económicas, para aquellas formas que se presentan a nivel sectorial, regional y local, así como para aquellas formas que se presentan a nivel nacional pero que tratan de materias específicas como la seguridad y salud en el trabajo. Desde el momento en que la cooperación tripartita involucra a los actores sociales en los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones, ha supuesto, en la práctica, una manera positiva de alcanzar compromisos aceptables entre condicionantes económicos y sociales. Por esta razón, tales compromisos tienen grandes probabilidades de ser efectivamente aplicados, promoviendo así la paz y armonía social.

5. Podrán dar lugar a diferencias considerables en lo tocante, por ejemplo, a la importancia relativa de la cooperación tripartita formal e informal, a la importancia relativa de las relaciones laborales bipartitas y tripartitas o incluso a la claridad de la distinción que las partes desean establecer entre el ámbito de la competencia de los poderes públicos y el de los interlocutores sociales. Sin embargo, la cooperación tripartita es un instrumento suficientemente flexible para poder ser adaptado a las situaciones más diversas, siempre que exista en todas las partes una firme voluntad en este sentido.
6. En la actualidad, el mayor desafío de la consulta tripartita es el de contribuir eficazmente a la solución de los problemas que en numerosos países se originan por el recrudecimiento de las dificultades económicas y de la globalización de la economía, así como por los programas de ajuste estructural que éstas necesitan. Teniendo en cuenta la gravedad de los problemas, su solución exige reforzar la cooperación tripartita a nivel nacional o a otro nivel más apropiado. Uno de los papeles de la cooperación tripartita debería ser, esencialmente, procurar reconciliar las exigencias de la justicia social con las de la competitividad de las empresas y del desarrollo económico. Debería tenerse presente que la cooperación tripartita debería ser utilizada no solamente ante circunstancias económicas adversas, sino también cuando éstas son favorables.
7. Dado que la globalización de la economía restringe la capacidad de las partes para resolver los problemas económicos y sociales a nivel nacional, la cooperación internacional contribuye a la solución de esos problemas. El principal objetivo de la cooperación debería ser minimizar los efectos perjudiciales de la globalización de la economía. Pese a las múltiples dificultades que surgen al establecer tal cooperación, existe una necesidad apremiante para explorar los caminos y encontrar los medios a través de los cuales ésta puede ser alcanzada.
8. La necesidad de que la cooperación tripartita se adapte a su entorno no altera que su funcionamiento eficaz esté sujeto a ciertas condiciones fundamentales. Primero, es indispensable que haya tres partes distintas, independientes unas de otras y ejerciendo funciones diferentes. Esto presupone el total respeto del derecho de asociación tal como está establecido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Segundo, es esencial que las partes estén dispuestas a examinar sus problemas en forma conjunta y procurar soluciones que sean mutuamente beneficiosas para ellas y para la comunidad nacional como un todo. Esto presupone que todas las partes estén dispuestas a abordar el diálogo con un sentido de responsabilidad que les permita ir más allá de la simple defensa de sus propios intereses.
9. El buen funcionamiento de la cooperación tripartita supone también que las partes sean lo bastante fuertes como para poder cumplir sus funciones de manera eficaz. Esto supone, en particular, que las organizaciones de empleadores y trabajadores sean independientes, suficientemente representativas y responsables frente a sus miembros, que estén estructuradas de manera que puedan asumir los compromisos necesarios y garantizar su ejecución, y que tengan la capacidad técnica suficiente para tratar, con conocimiento de causa, los temas que son objeto de discusión. Es también muy importante que haya un equilibrio razonable de fuerzas entre las tres partes. Se reconoce que el Estado tiene un importante papel a desempeñar en la animación de la cooperación tripartita eficaz.
10. En un cierto número de países, la existencia de un marco institucional y procedimental favorable es un instrumento – a veces esencial – para el eficaz funcionamiento de la cooperación tripartita y en ciertos casos para la aparición e identificación de organizaciones de empleadores y trabajadores.

11. La Organización Internacional del Trabajo debería utilizar todos los medios apropiados y tomar todas las medidas apropiadas, incluidas las iniciativas más abajo citadas, para promover la cooperación tripartita:
- a) alentando la ratificación y/o la aplicación efectiva del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144); la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152); y la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113);
 - b) estimulando la voluntad de los gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores para utilizar la cooperación tripartita;
 - c) promoviendo la cooperación tripartita a nivel nacional u otros niveles apropiados. Sus esfuerzos en este campo deberían, sobre todo, tener por objetivo facilitar el alcance de las condiciones que son necesarias para el buen funcionamiento de la cooperación tripartita. Con este fin, una atención particular se debería consagrar a la recolección, evaluación y difusión de información, aumentando el conocimiento, así como ofreciendo asistencia para fortalecer la capacidad de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores para participar eficazmente en la cooperación tripartita, y
 - d) emprendiendo, conforme al deseo expresado por la Cumbre de Copenhague en la que se pidió la cooperación internacional, el papel muy especial que su «mandato, estructura tripartita y competencia» le otorga. Con este fin, es urgente explorar las formas y encontrar los medios a través de los cuales la Organización Internacional del Trabajo puede llevar a cabo esta tarea. La Organización Internacional del Trabajo debería, en todo caso, estrechar sus contactos y desarrollar la cooperación con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otras agencias internacionales para sensibilizarlos mejor sobre las consecuencias sociales de su acción. También debería aumentar sus esfuerzos destinados a convencer al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional de la necesidad de consultar a los interlocutores sociales nacionales sobre los programas de ajuste estructural que proponen y alentar el uso de la cooperación tripartita en la formulación de políticas y en los procesos de toma de decisiones. También debería asistir a los actores sociales nacionales en el curso de esas consultas, si así lo requieren.