
El diálogo social: fundamentos y alternativas

Roberto Denis Otero Campodónico

Sumario: Introducción. 1. Marco teórico. 2. Concepto. 3. Fuente de validez. 3.1 Normativa internacional. 3.2 Normativa interna. 3.3 Conciencia colectiva. 3.4 Fundamento práctico. 4. Modelos de diálogo social. 5. Requisitos para la existencia del diálogo social. 5.1 El rol del Estado. 6. Diálogo social y desempleo. 6.1 Concepto de desempleo. 6.2 Alternativa al desempleo. 6.3 Las organizaciones de trabajadores. 6.4 Instrumentos. 6.5 Resumen. 7. Ejemplos concretos del diálogo social. 7.1 Experiencia Europea. 7.2 El Mercosur. Conclusiones.

Introducción

En tiempos donde se están procesando a nivel mundial, una serie de cambios que han variado el equilibrio de poderes en casi todas las áreas, los cuales, han producido como tónica general que la única certeza es la incertidumbre, no resulta extraño encontrar grupos sociales que pretendan encontrar su espacio. Para lograr tal fin, recurren a lo que se presenta como evidente e inherente a la naturaleza humana, esto es, participar en las decisiones de temas que nos afectan.

En este marco, es que surge el concepto de diálogo social. El mismo ha pasado a formar parte de los más usados por los interlocutores sociales. Es habitual escuchar en los distintos medios de comunicación que se utilice tal expresión, provenien-

te de los más variados sectores y empleado con diversos alcances, aunque presentando como carácter homogéneo, el estar vinculado a una alternativa de cambio.

Concomitantemente, presenta cierta uniformidad, en cuanto a su finalidad, la que con diferentes matices, puede decirse que se enfoca en la consecución de consensos de los actores sociales relacionado con temas que atañen a la sociedad toda.

Por último, y sin que esta caracterización sea exhaustiva, es dable señalar como otro de los aspectos que dotan de cierto grado de generalidad al concepto de diálogo social, un elemento que se puede catalogar como subjetivo. En efecto, el diálogo social posee, en el plano de las valoraciones personales de los individuos, un grado elevado de aceptación, lo cual está

indisolublemente ligado con los otros dos caracteres antes mencionados.

Por otra parte, y enmarcándolo dentro de la realidad de las crisis a las que están expuestos los países latinoamericanos en forma casi permanente –y a las cuales, por supuesto, nuestro país no escapa–, el diálogo social adquiere un valor plus, como forma de paliar los efectos que dichas crisis provocan en los grupos sociales; y por ende, el valor de su finalidad compensa con creces la vaguedad que se da generalmente en torno a su determinación conceptual.

En este trabajo, no se pretenderá realizar una nueva definición de lo que es el diálogo social, sino más bien, precisar lo que él representa o mejor expresado aún, lo que él puede llegar a representar; sin perjuicio de esto, y a modo de poder brindar una mejor comprensión, se presentarán algunas definiciones de las ya existentes, elaboradas por organismos especializados en el tema y por autores de trayectorias ampliamente reconocidas.

Se pretenderá asimismo, establecer un marco teórico adecuado a la realidad fáctica del diálogo social, examinar muy especialmente los fundamentos de su validez, mencionar los modelos que presenta y relacionarlo con otros fenómenos de actualidad, particularmente con el del desempleo. El tratamiento de estos subtemas, dará por resultado el panorama actual del diálogo social y sus perspectivas de desarrollo en un futuro próximo.

A modo de cierre de esta introducción y como para empezar el tratamiento del tema, es fundamental destacar que no se concibe ninguna forma de diálogo social, sino dentro de un sistema democrático, en

el cual las libertades individuales y colectivas se encuentren plenamente establecidas y debidamente protegidas.

Es por tal motivo que el diálogo social es absolutamente inseparable de los otros derechos humanos y por tanto se encuentran interrelacionados, de tal modo que la falta o restricción de uno de ellos, afecta el goce o desarrollo de los otros.

Por lo antes expuesto, puede afirmarse sin temor a equívocos, que el tratamiento del diálogo social, no es en absoluto un tema secundario o un mero instrumento de los que se encuentran al alcance de los actores sociales. Por el contrario, se trata de un concepto que comprende ideas tan relevantes, tan fundamentales y al mismo tiempo tan básicas, que su negación es la negación de las bases del mismo sistema democrático y de los derechos humanos.

1. Marco teórico

El diálogo social, en tanto fenómeno social, comprende a los distintos grupos que interactúan en la dimensión social,¹ tales grupos, poseen diferentes intereses y se relacionan entre sí de dos maneras: ya sea mediante el entendimiento o diálogo, ya sea mediante el conflicto.²

El espíritu de esa relación fue bien interpretado por la escuela del pluralismo, el cual se desarrolló fuertemente en Gran

¹ Babace, Héctor, “Relaciones Laborales en los Procesos de Integración, FCU, 1ª ed., Montevideo, 1998, p. 70.

² Ermida, Oscar, “Diálogo Social: Teoría y Práctica”, en *Revista de Derecho Laboral*, Tomo XLIV, N° 201, AMF, Montevideo, enero-marzo 2001, p.68.

Bretaña, donde se constituyó en el enfoque clásico de la llamada Escuela de Oxford, teniendo su máximo apogeo en la década del setenta.

Los autores más relevantes de esta corriente fueron Alan Flanders, Hugg Clegg y Alan Fox, todos ellos con distintos matices entre sus teorías pero con una serie de elementos básicos en común, que permite agruparlas dentro de una misma línea de pensamiento y distinguirlas nítidamente de otros enfoques.

Estos elementos o premisas comunes sobre los que se erigen las teorías de la Escuela de Oxford, son los siguientes:

- a. Ni el mercado de trabajo, ni la sociedad son homogéneos, hay pluralidad de intereses y por lo tanto, distintos grupos de interés.
- b. Por lo anterior, es normal y razonable la existencia del conflicto laboral y social, y por ende no son vistos como hechos patológicos. No se puede eliminar el conflicto pero sí se podrá canalizar el mismo.
- c. De esa canalización del conflicto, van a surgir normas.
- d. El Estado es el guardián del sistema, es decir, del interés público y dará el marco para que el conflicto se desenvuelva de la manera más pacífica posible.
- e. El poder no se concentra en el mercado, sino que está disperso en los distintos grupos de interés.³

Las relaciones laborales, desde este enfoque, constituyen un permanente pro-

ceso de conflicto y desorden, y al mismo tiempo de orden y regulación.

Puede decirse que es una conceptualización bastante dinámica, en donde se dan relaciones de poder entre los tres interlocutores sociales, es decir, Estado, organizaciones sindicales y empresarios.

El sistema que posea estos tres actores en interacción, será un sistema de relaciones industriales “bueno” y como consecuencia de esa interacción, la solución por excelencia para la canalización de los intereses divergentes es la negociación colectiva.

La aplicación de este enfoque tiene como puntos positivos:

- a. Su dinamismo para explicar los procesos que suceden en el marco de los enfrentamientos de los grupos de interés.
- b. La ductilidad que brinda al reconocer el conflicto entre los actores como algo normal y la aplicación de la negociación colectiva como forma de resolver esas disputas.

2. Concepto

Como se mencionó anteriormente, el intentar una definición de diálogo social sería una empresa particularmente difícil, dada la vastedad y diversidad del tema y las distintas nociones que tienen los actores del mundo del trabajo sobre el mismo. Nociones éstas, que varían de un país a otro e inclusive de una región a otra dentro de un mismo país, que también varían en función del grupo social del cual se trate, de su idiosincrasia, de su estructura de nego-

³ Ermida, Oscar, *Curso Introductorio de Relaciones Laborales*, FCU, 2ª ed., Montevideo, 1996, p.65.

ciación, de su realidad económica, de la ideología dominante, de los procesos de integración regional que se puedan estar desarrollando, de las propias posturas de los interlocutores, ya sean éstas a favor o en contra de la utilización del diálogo social, etc.

Cabe agregarse a lo mencionado, que muchas veces, y sobre todo en el área social, el definir con mucha precisión, puede llevarnos inconscientemente a limitar. A raíz de esto pueden quedar excluidos fenómenos o mecanismos que presentan la misma naturaleza pero que por no corresponderse o encuadrarse con exactitud dentro de una definición, quedan relegados a segundo plano o directamente son dejados de lado, lo que conduce a la pérdida de percepción de parte de la realidad. El ejemplo tradicional y concreto de lo anteriormente apuntado, (el cual está íntimamente relacionado al diálogo social), puede visualizarse mediante el fenómeno de la huelga, la cual hasta el día de hoy sigue presentando diversidad de criterios y alcances en cuanto a su conceptualización, dependiendo del autor que se considere.

Realizadas estas salvedades, citaremos algunas de las definiciones existentes. Así, podemos decir que según la Organización Internacional del Trabajo: el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales.⁴

La definición aportada da una idea de amplitud del diálogo social, tanto desde el punto de vista de las formas de su manifestación, así como también de los temas en él comprendidos. Esta idea parece ser adecuada, atendiendo a la vocación de universalidad que pretende la OIT en cada uno de sus documentos y de sus afirmaciones, a la vez que esta concepción *lato sensu* dotaría de armonía al concepto con la realidad fáctica, máxime teniendo en cuenta las dificultades señaladas.

Por su parte, Oscar Ermida dice que el diálogo social sería “...todas las formas de relación distintas al conflicto entre los actores del sistema de relaciones de trabajo...”.⁵ Esta afirmación dada por un especialista en el tema, no deja lugar a dudas sobre la amplitud del concepto.

Parece oportuno señalar también la definición aportada por Héctor Babace, quien opina que es “el conjunto de relaciones, formales e informales, que se desarrollan entre las partes sociales, las instituciones comunitarias y los gobiernos. Estas relaciones cubren las más diversas funciones, desde la meramente preparatoria, informativa o de discusión, hasta la directamente normativa”.⁶

Expuestas las definiciones precedentes, parecería que el diálogo social coincide o se encuentra implícito dentro del concepto de participación en sentido amplio. De esta manera, puede afirmarse sin duda alguna que el diálogo social no es otra cosa que un medianamente nuevo sinónimo

⁴ OIT, “Diálogo social”, pág. web oficial del organismo, www.ilo.org.

⁵ Ermida Uriarte, Oscar, *Curso Introductorio de Relaciones...*, op. cit., p. 239.

⁶ Babace, Héctor, op. cit., p. 70

para un muy viejo concepto, ampliamente conocido y utilizado en el mundo laboral.

Ahora bien, así entendido, el diálogo social sería el género que comprende varias especies entre las cuales, por su importancia y por ser al mismo tiempo formas en las que el mismo manifiesta, se encuentran la negociación colectiva, la concertación social, el tripartismo, los acuerdos marco o pactos sociales, la consulta, etc.

3. Fuente de validez

Uno de los aspectos más interesantes del diálogo social radica en sus fuentes de validez, estas fuentes las podemos apreciar desde diferentes ángulos, de esta manera se puede partir primariamente de la calificación clásica entre fuentes formales, es decir, aquellas que provengan de un acto heterónomo (norma internacional, constitución, ley, decreto) o informales, las provenientes de actos autónomos (convenio colectivo, y diversas modalidades de participación).

La principal diferencia entre los actos heterónomos y los autónomos, se dice, radica en que los primeros son impuestos a las partes desde afuera, mientras que los segundos son producidos por la voluntad de las partes mismas, quienes participan en forma directa en la producción de soluciones.

Es dable señalar, que en ocasiones, esa diferencia no se produce en la realidad de una manera tan tajante, puesto que muchas veces, los interlocutores sociales tienen una participación directa en la construcción de la normativa que los regulará, aunque esa

normativa en su producido final revista el carácter de una norma heterónoma.

Igual situación puede decirse que se plantea con relación a las normas internacionales, tales como son los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT, puesto que es de especial relevancia el carácter tripartito del organismo, con representación de los gobiernos, trabajadores y empleadores de cada uno de los países que la componen.

A continuación se expondrán los fundamentos en los cuales se basa la legitimidad del diálogo social como instrumento de la política social, entendiéndose por ésta, el conjunto de acciones tendientes a incidir en la dimensión social de la comunidad de que se trate.⁷

3.1 Normativa internacional

Como punto de partida es imperativo para entender el ámbito internacional, mencionar la interdependencia que existe entre el diálogo social y los derechos humanos, entre los cuales por supuesto se encuentran los tres pilares del Derecho Colectivo: sindicato, negociación colectiva y conflicto.

A este respecto, cabe mencionar la resolución adoptada por la Conferencia General de la OIT de fecha 25 de junio de 1970, la cual se refiere a los derechos sindicales y la relación con las libertades civiles y por ende es de total aplicación como salvaguarda de un verdadero diálogo social. La citada resolución menciona como esenciales para el ejercicio normal de los

⁷ Ídem, p. 57.

derechos sindicales, los siguientes: derechos a la libertad y seguridad personales y al debido proceso; derecho a la libertad de opinión y de expresión, “y en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”; derecho de reunión y derecho de protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

Establecida esa interrelación, citamos a continuación normativa internacional, donde directa o indirectamente se consagra el diálogo social o se consagran los requisitos para su desarrollo o formas de su manifestación.

En cuanto a normativas emanadas de la OIT, encontramos entre las más importantes:

- La Declaración del año 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que comprende cuatro puntos básicos:
 - a) libertad de asociación y libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil;
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- El Convenio N° 29 sobre trabajo forzoso.
- El Convenio N° 87 sobre libertad sindical.
- El Convenio N° 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva.

- El Convenio N° 105 sobre abolición del trabajo forzoso.
- El Convenio N° 111 sobre discriminación en el empleo.
- El Convenio N° 117 sobre política social.
- El Convenio N° 144 relativo a consultas tripartitas para promover la aplicación de normas internacionales del trabajo.
- El Convenio N° 151 sobre relaciones de trabajo en el sector público.
- El Convenio N° 154 relativo al fomento de la negociación colectiva.

Fuera del ámbito de la OIT, también encontramos importantes documentos tales como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, aprobada por la Asamblea General de la ONU.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966, aprobado por la Asamblea General de la ONU.
- La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948.
- La convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica del año 1969).
- Protocolo de San Salvador del año 1988.
- La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, de Bogotá de 1948.
- La Declaración Sociolaboral del Mercosur, aprobada en Río de Janeiro en 1998.

Todos estos documentos, forman parte de un escalón mínimo de protección, que los Estados deben respetar. Por la materia

que tratan, constituyen lo que ha dado en llamarse la conciencia jurídica universal, lo cual les otorga el carácter de autoejecutables u autoaplicables, siendo posible invocarlos por los individuos, aun judicialmente, más allá de que los Estados los hayan ratificado o no.

3.2 Normativa interna

A nivel nacional, es de destacar las disposiciones constitucionales que aluden al tema. En efecto, las bases para el diálogo social pueden estar sentadas en una interpretación amplia, coordinada y armónica de los artículos 57 y 65. También en el art. 72, el cual se mencionará en el siguiente punto.

El artículo 57 establece que “la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.

Declárese que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.”

Este artículo, incluido en la reforma constitucional de 1934, resume las bases del Derecho Colectivo del Trabajo, dado que contiene un mandato para el legislador en cuanto la promoción del sindicato; reconoce en forma expresa el derecho de huelga y contiene en forma implícita a la negociación colectiva, dado que al decir de Barbagelata, sería incoherente que se reconociera el derecho al conflicto sin que se reconociera el medio para finalizarlo, una vez producido el mismo.

Por su parte, el art. 65 de la Constitución que data de la reforma de 1952, expresa en su inciso segundo: “En los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios, la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias entre las autoridades de los servicios y sus empleados y obreros; así como los medios y procedimientos que pueda emplear la autoridad pública para mantener la continuidad de los servicios.”

Este artículo reconoce también a la negociación colectiva y reconoce en forma tácita a la huelga.

Ahora bien, teniendo en cuenta la fundamental relación del diálogo social con los derechos humanos y en especial con aquellos que se identifican más directamente con el Derecho Colectivo del Trabajo, estos artículos son plenamente aplicables para sustentar el diálogo social en el ámbito interno al más alto nivel jerárquico, como lo es el constitucional.

3.3 Conciencia colectiva

A continuación se propone como otro de los argumentos que justifican la validez del diálogo social a la conciencia colectiva de los interlocutores sociales. Para esto hemos tomado una teoría perteneciente a Cassinelli Muñoz, formulada en el año 1962 y la cual conserva una vigencia extraordinaria.⁸

⁸ Cassinelli Muñoz, Horacio, “Cursillo sobre El Derecho del Trabajo y los funcionarios públicos”, MBA, Montevideo, 1977, p. 104 y ss.

Si bien la misma fue desarrollada originalmente para justificar el fundamento de validez de nuestra Constitución, es igualmente aplicable al diálogo social.

Cassinelli expresa que el fundamento de validez de la Constitución es la convicción colectiva de su validez, lo cual es un hecho social independiente del concepto lógico de validez de la norma.

Esa convicción se presenta en el grupo social, cuando un determinado derecho se torna algo obvio, evidente y por tanto inseparable de la personalidad humana, esto es, que pasa a ser inherente a la persona humana por el simple hecho de ser persona. En ese momento adquiere rango constitucional, aun sin la expresa consagración dentro de la Constitución. Esta solución se basa en el art. 72, el cual expresa que “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana...”. Este artículo sienta las bases para el reconocimiento de otros derechos humanos, aunque los mismos no se encuentren en forma expresa en el texto constitucional.

Ahora bien, el diálogo social, indudablemente, ha alcanzado el grado, en la conciencia colectiva, de ser inherente a la persona humana, por ende se ha convertido en un derecho humano y como tal ha entrado en el ordenamiento jurídico en el rango más alto; así como también lo han hecho los elementos que lo componen y las formas de su manifestación.

¿Qué quiere decir esta afirmación? La respuesta es muy sencilla, en cuanto el diálogo social posee valor constitucional, (sin olvidarnos de su consagración en los do-

cumentos internacionales) no podrá ser desconocido o limitado por normas de inferior jerarquía sin disposición constitucional expresa.

Por otra parte, y como parece lógico, si se reconoce el diálogo social como instrumento social de valor constitucional, es evidente que debe ser reconocido con igual amplitud y fuerza, el resultado de su utilización, cualquiera sea la forma que este asuma, sin perjuicio de que la negociación colectiva y su producto, el convenio colectivo, parecen ser los mecanismos más apropiados para llevar a cabo el diálogo social.

3.4 Fundamento práctico

En cuanto al fundamento práctico del diálogo social, radica en su carácter de reconocedor de la autonomía de las partes para tratar –mediante el empleo del mismo– de encontrar soluciones ante determinadas coyunturas.

Este aspecto nos lleva a vincular el diálogo social con situaciones de crisis económicas, sociales y hasta políticas, aunque el mismo no necesariamente necesita de estados de crisis para surgir o para desarrollarse.

Parece incontestable que en el caso de los países latinoamericanos, las crisis sucesivas han producido un proceso de toma de conciencia en la población y en especial en los actores del ámbito laboral sobre la necesidad de utilizar el diálogo social como herramienta de cambio.

Tampoco puede negarse que los gobiernos, dentro de este marco de crisis, han

colaborado con el desarrollo del diálogo social, aunque en la mayoría de los casos esa colaboración no se cristaliza en una acción consciente gubernamental para instaurar el diálogo social.

Paradójicamente, el impulso que recibió el diálogo social de los sectores gubernamentales de América Latina, consistió en la incapacidad de los mismos para resolver las problemáticas sociales. Ante la constatación de esa realidad por parte de trabajadores y empleadores, se produce lo que podría llamarse, una “delegación de iniciativa” hacia ambos sectores para que sean ellos mismos quienes intervengan en los asuntos que directamente los afectan.

Ahora bien, si recordamos el surgimiento del Derecho Colectivo del Trabajo, en cuanto al reconocimiento y desarrollo de sus pilares (sindicato, negociación colectiva y conflicto), los cuales fueron conseguidos por la propia acción de los interesados en el plano interno de cada nación y por el fomento de la OIT en el plano internacional, podemos decir referente al diálogo social que en tanto el mismo está compuesto por los institutos del derecho colectivo antes mencionados, su surgimiento y desarrollo son los mismos que el de los pilares que lo componen.

4. Modelos de diálogo social

Se pueden identificar distintos modelos de diálogo social atendiendo a diversas consideraciones. En primera instancia, y teniendo en cuenta el número de participantes en el mismo, se puede clasificar al diálogo social en modelos bipartitos y

tripartitos; los primeros están integrados por los sectores de trabajadores y empleadores, mientras que en los segundos, se suma la presencia del Estado, aunque esa presencia puede y de hecho tiene, diversos grados de intervención.

Por otra parte, y tomando en consideración el nivel alcanzado por el diálogo social, se encuentran formas centralizadas o descentralizadas. Las centralizadas se desarrollan a nivel de sector o rama de actividad, así como también se pueden producir a nivel nacional, regional o internacional. Las caracterizadas como descentralizadas, se procesan en ámbitos de nivel inferior, tales como la empresa.

Desde otro enfoque, se pueden reconocer modelos formales e informales, los cuales varían en función de los elementos utilizados para llevar a cabo el diálogo social. Así, los primeros se basan en acuerdos formalmente celebrados y los segundos corresponden a formas más difusas o tenues, como puede serlo la mera consulta.

Finalmente, se puede hablar de diálogo orgánico o inorgánico. En este caso, el diálogo orgánico corresponderá a aquél que se da dentro de organismos especialmente creados para tal fin o en reparticiones especialmente creadas de organismos ya existentes. El diálogo inorgánico es el que no presenta tal característica y se da en forma más bien espontánea, prescindiendo de cualquier tipo de órgano como soporte de su funcionamiento.

Es fundamental destacar que en la realidad, todas estas clasificaciones, por lo general no se dan estados puros, sino que el diálogo social presenta formas que abar-

can distintos modelos de los expuestos, siendo lo frecuente que se realicen cruza-mientos entre los tipos propuestos y tam-bién variaciones temporales de unos tipos hacia otros.

5. Requisitos para la existencia del diálogo social

Cuando se mencionan los requisitos necesarios para la existencia del diálogo social, se está haciendo mención a aque-llos elementos y situaciones que preceptivamente deben conjugarse para que un sistema de diálogo social pueda surgir y desarrollarse.

La OIT ha señalado algunos elementos que considera indispensables para lograr tal objetivo:

- La existencia de organizaciones de tra-bajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad téc-nica y el acceso a la información nece-sarios.
- La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.
- El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Un apoyo institucional adecuado.⁹

En la misma dirección y sintetizando lo anterior, Oscar Ermida ha apuntado que “la existencia de un diálogo social real supone la existencia de actores sociales fuertes, representativos e independientes. De faltar alguna de estas condiciones, tal diálogo no existirá, o existirá una formali-dad carente de contenido real, o será tan

desequilibrado que en verdad encubrirá la imposición de la voluntad de alguna(s) de las partes.”¹⁰

5.1 El rol del Estado

Este punto es quizás uno de los más conflictivos y productor de mayores diver-gencias entre los actores sociales, en rela-ción a su vinculación con un sistema de diálogo social.

Tradicionalmente se ha orientado la actuación del Estado en torno a dos gran-des concepciones. Por un lado la visión clásica de la escuela liberal, que en líneas muy generales, preconizaba un Estado juez y gendarme, el cual debe limitar su ámbi-to de acción a impartir justicia, mantener la seguridad y el orden en lo interno y la protección exterior.

Desde este punto de vista y aunque la visión liberal ha presentado con el devenir del tiempo ciertas modificaciones, podía decirse que el papel del Estado sería la no-intervención, dejando en completa liber-tad de acción a las organizaciones de tra-bajadores y empleadores.

La concepción diametralmente opues-ta, presenta un Estado de bienestar, el cual, es el guardián del interés colectivo y por ende, deberá velar por el cumplimiento y satisfacción de las necesidades de las per-sonas sometidas a su poder de imperio.

En Uruguay el “sistema de relaciones laborales posee la característica única en América Latina y casi única en el mundo de ser ‘desregulado’, esto es, de no prever

⁹ OIT, op. cit.

¹⁰ Ermida, Oscar, “Diálogo Social: Teoría y..., op. cit., p. 73.

cauces institucionales precisos para las relaciones colectivas de trabajo”.¹¹

Ahora bien, si no cabe duda alguna respecto de que el diálogo social es una forma de alcanzar la consecución de las necesidades sociales, parece absolutamente coherente y necesaria la participación activa del Estado.

En efecto, el Estado debe propiciar un marco jurídico donde pueda desarrollarse un diálogo social que contenga una cierta certeza jurídica para los interlocutores, en cuanto al arribo de consensos. Así como también debe fomentar y estimular el diálogo mediante la creación de ámbitos para el desarrollo del mismo.

Todo esto sin perjuicio de que la actuación del Estado debe ser de participación y/o de apoyo pero no de limitación, obstaculización o direccionismo sobre la actuación de los otros dos actores; puesto que de producirse, el diálogo social carecería de legitimidad y lo que es peor aun, perdería su esencia fundamental.

6. Diálogo social y desempleo

Los temas o materias en los cuales el diálogo social puede incidir son prácticamente ilimitadas. Si se piensa que la realidad de las relaciones laborales presenta una gama inmensa de situaciones, de posiciones, de inquietudes y ciertamente de dificultades; y que por otra parte el diálogo social en tanto instrumento democrático y

autónomo de las partes involucradas es el mecanismo adecuado para hacer frente a ese conjunto de situaciones, no resultará extraño que las materias sobre las que el diálogo social recaiga, serán indudablemente vastas.

En efecto, la riqueza de situaciones con las que el diálogo social puede vincularse, desborda totalmente las posibilidades de tratamiento de este trabajo. Por esta razón, se ha seleccionado tan sólo uno de los fenómenos que se producen en el mundo del trabajo, para tratar de establecer la aplicabilidad o no del diálogo social sobre el mismo. El fenómeno en cuestión es el desempleo.

El desempleo ha pasado a ser el tema por excelencia en el plano laboral, y motivo de preocupación desde la óptica de todos los actores del mundo del trabajo. Como bien dice Héctor Babace: “en tiempos en que el paradigma de las relaciones laborales ha dejado de ser el salario, desplazado por el empleo, se ha advertido que el trabajo es un bien escaso”.¹²

En la misma dirección y reforzando la idea anterior, Wurtzel plantea que “vivimos en un mundo que carece peligrosamente de una de las garantías fundamentales de anteriores generaciones: un puesto de trabajo seguro”.¹³

6.1 Concepto de desempleo

La caracterización del desempleo puede ser establecida, al menos desde dos pun-

¹¹ Bronstein, Arturo, “La evolución de las relaciones de trabajo en el Uruguay: Logros y desafíos”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 108, N° 1, 1989, p. 81.

¹² Babace, Héctor, op. cit., p. 115.

¹³ Wurtzel, E., *Nación Prozac*, edición en español, Barcelona, 1995, p.326.

tos de vista. Por un lado tenemos el llamado desempleo friccional, este tipo de desempleo es normal a cualquier comunidad y no representa, en general, un problema.

Las razones por las que se produce son las siguientes: a) siempre hay personas que abandonan su empleo actual para buscar otro; b) buscan un nuevo empleo después de perder el que tenían; c) entran en la población activa para buscar empleo por primera vez; d) vuelven a entrar tras un período de ausencia; e) cambian de empleo.

Por su parte, los empleadores: a) buscan sustitutos para los trabajadores que se van o se jubilan; b) despiden a algunos con la esperanza de encontrar otros mejores; c) buscan nuevos trabajadores para cubrir los puestos creados gracias a la expansión de sus empresas.

Por estas razones “siempre hay un grado considerable de desempleo friccional; es decir, no todos los demandantes activos de empleo han encontrado o aceptado todavía un empleo y no todos los empresarios han cubierto ya sus vacantes”.¹⁴

Ahora bien, en lo que se refiere a la utilización del diálogo social en relación al desempleo friccional, parecería que el mismo no se aplicaría, o mejor dicho, su aplicación sería de poca o ninguna utilidad, ya que las propias causas generadoras del desempleo friccional, lo convierten en un desempleo natural, vinculado con razones subjetivas del individuo, como por ejemplo, dejar un empleo con la expectativa de encontrar uno mejor o con situaciones de hecho como buscar trabajo por primera vez.

Este desempleo presenta similitud de formas en los distintos países y está conceptualmente vinculado a períodos relativamente cortos de desempleo de la persona.

El otro tipo de desempleo o la otra manifestación del mismo fenómeno, es el llamado desempleo estructural. Este desempleo se diferencia nítidamente del desempleo friccional, pues supone períodos muchos más extensos de falta de trabajo para la persona, con la consecuente repercusión sobre el conjunto de la sociedad y especialmente sobre la autoestima del individuo. “Al desocupado, cuyo número no cesa de crecer le es rehusada esa parte de humanidad, el derecho a la prueba, el derecho de probarse y de ver reconocido así un lugar legítimo en medio de sus semejantes”.¹⁵

También el desempleo estructural, difiere en cuanto a sus causas generadoras; en este caso el principal motivo es un desajuste entre las cualificaciones necesarias para ocupar los puestos de trabajo existentes y las que poseen los demandantes de empleo. Es como intentar meter una ficha cuadrada en un agujero redondo.¹⁶

Parece obvio que ese desajuste no se produce por arte de magia; no es que los trabajadores se encuentren en una situación de desempleo debido a que olvidaron los conocimientos necesarios para desarrollar sus tareas.

El problema se vincula evidentemente con el avance tecnológico y con las nue-

¹⁴ McConnell, C. y Brue S., *Economía Laboral Contemporánea*, Mc.Graw-Hill, 4ª ed., 1997, p. 598.

¹⁵ Supiot, Alain, *Critique du droit du travail*, PUF, París, 1994, p. 3.

¹⁶ McConnell, C. y Brue S., op. cit., p. 606.

vas tendencias de organización del trabajo. Ambas razones conspiran para dejar rápidamente obsoletos los conocimientos que los trabajadores poseen.

No parece presentar mayor dificultad, el comprender que el desempleo estructural posee consecuencias notoriamente más graves que las producidas debido al desempleo friccional.

6.2 Alternativa al desempleo

Tradicionalmente se ha presentado como solución –casi exclusiva y aceptada pacíficamente por la doctrina laboralista y por los actores sociales– al desempleo estructural, el reciclaje de las cualificaciones de los trabajadores mediante los procesos de formación profesional.

Sin embargo, debe reconocerse que el derecho del trabajo clásico veía en la formación profesional una forma de prepararse para ingresar al mercado de trabajo y sólo con ese objetivo se estructuraron los institutos de enseñanza y se reglamentó el contrato de aprendizaje.¹⁷

De esta manera, si se reconoce que la alternativa al desempleo estructural es la formación profesional con la intención de dotar a los trabajadores de condiciones que les permitan mantener sus puestos de trabajo o reinsertarse a los mismos luego de haberlos perdido, debemos aceptar que el diálogo social –por las características que posee–, es el medio idóneo para lograrlo.

La razón de esta afirmación radica en que la gravedad y complejidad que presenta

el desempleo estructural, difícilmente pueden resolverse sin el concurso de todos los interlocutores sociales involucrados.

Cabe destacar que parece que el proceso de diálogo social que trate de hacer frente al desempleo estructural, necesariamente deberá presentar determinadas características. Como se expresó anteriormente, el diálogo social puede asumir diversas formas y tener diferentes alcances. Ambos conceptos se encuentran intrínsecamente amalgamados, ya que ambos varían en función de las partes que integren el proceso, así como de los instrumentos que dichas partes utilicen para ponerlo en práctica.

6.3 Las organizaciones de trabajadores

Ahora bien, en función del tema desempleo, parecería apropiado que el modelo de diálogo social a ser aplicado debe contar como primer requisito con el apoyo de los trabajadores, mediante la acción de sus organizaciones.

Pero al respecto, no puede afirmarse que la posición de este sector sea totalmente homogénea. “Los trabajadores enfrentan un debate interno en el que se contraponen posiciones tradicionales, que sostienen que no se han modificado los aspectos fundamentales del sistema económico y de la lucha de clases, con nuevas posiciones que afirman que ante nuevos problemas (fundamentalmente expresados en la realidad del empleo) deben aplicarse nuevas estrategias”.¹⁸

¹⁷ Babace, Héctor, op. cit., p. 102.

¹⁸ Cozzano, B., Mazzuchi, G. y Rodríguez, J. M., *Conflictividad laboral y negociación colectiva:*

Este debate en la interna del movimiento obrero, se ha visto reflejado en el caso de Uruguay, con mucha nitidez, en lo que respecta a las posiciones asumidas frente al diálogo social en los dirigentes sindicales formados antes de la dictadura militar (1973-1985) y los surgidos luego de la misma.

Por ende el tema, aun desde el lado de los trabajadores (que parecería de los tres actores el más proclive al diálogo social), presenta ciertas asperezas, las cuales tampoco son un tema menor, pues las divergencias no son de discrepancias en cuanto a procedimientos, sino que tienen base ideológica.

Parecería apropiado que “un movimiento sindical maduro debería plantearse la necesidad de participar en la toma de decisiones y en la conducción del profundo cambio que supone, en toda sociedad, la introducción de nuevas tecnologías. En efecto: el nivel y las condiciones de vida de la clase trabajadora aparecen indisolublemente vinculados a los cambios tecnológicos”.¹⁹

Para las organizaciones de trabajadores, será requisito esencial, además, que cuenten con verdadera independencia respecto de las organizaciones de empleadores y respecto del intervencionismo del Estado.

Requisito éste que deberá estar acorde con los principios de la libertad sindical, sin lo cual todo el proceso pasaría de ser una alternativa válida a convertirse en una

empresarios y trabajadores ante una ruptura histórica, Montevideo, 1997, p. 134.

¹⁹ Mantero, Osvaldo, *La negociación colectiva en el Uruguay*, CEALS, Montevideo, 1992, p. 11.

farsa que más allá de poder llegar a alguna solución en concreto, la misma difícilmente se desarrolle, por falta de legitimidad y consenso en sus destinatarios finales, los trabajadores.

6.4 Instrumentos

Pasando ahora al planteamiento sobre los instrumentos que se podrían utilizar para plasmar el diálogo social tendiente a solucionar el desempleo estructural, y teniendo en cuenta que somos partidarios de la participación activa de los tres actores del mundo del trabajo, parece adecuado el empleo de acuerdos marcos o pactos sociales.

Estos acuerdos presentan como característica fundamental el ser celebrados por organizaciones de cúpula, es decir, de muy alto nivel y representatividad. “El recurso a tales instrumentos no excluye la utilización de otros mecanismos típicos de negociación colectiva y participación, tales como convenios colectivos o instancias de información y consulta; más aún, uno de los principales efectos de los ‘acuerdos marco’ es determinar los límites del contenido de los convenios colectivos, de donde surge con claridad que aquéllos presuponen la existencia de éstos”.²⁰

Por otra parte el acuerdo marco, conceptualmente se encuentra vinculado a situaciones o problemas que por su contenido, se presentan dentro de la órbita de la política nacional, de la regional, de la macroeconomía, etc. Evidentemente el

²⁰ Ermida, Oscar, *Curso Introductorio de Relaciones...*, op. cit., p. 225.

desempleo se encuentra dentro de esta categoría de temas que son problemática de la sociedad toda y ya no de una empresa en particular, o de un sector de actividad determinado.

6.5 Resumen

En resumen, a favor del combate del desempleo mediante el empleo del diálogo social, se pueden mencionar las siguientes condiciones:

- El fenómeno del desempleo ha pasado a ser un problema grave y genérico de las sociedades, en particular, de las latinoamericanas.
- Las medidas adoptadas por los gobiernos, han sido hasta el momento, deficientes y han carecido de apoyo de los actores sociales, fundamentalmente porque no se han atendido sus reclamos y porque se les ha denegado de manera sistemática, la posibilidad de participar en la búsqueda de posibles soluciones a nivel macro.
- El diálogo social ha ido transitando por un proceso de maduración en la conciencia de las personas, que ha llevado hoy día, a ser considerada su aplicación como absolutamente necesaria y altamente positiva. Esto es así, al menos desde la óptica de los trabajadores y de algunas organizaciones de empleadores, restando aún la participación de una manera decidida de los gobiernos.
- La realidad y las cifras en torno al desempleo han demostrado que el tema desborda la capacidad de solución de los actores individualmente considera-

dos, presentándose como evidente la necesidad de lograr la concurrencia de voluntades.

7. Ejemplos concretos del diálogo social

El trabajo expuesto no podía concluir, sin al menos dar una breve reseña de algunas experiencias concretas de la aplicación del diálogo social.

El mismo, por supuesto, presenta grados diversos de desarrollo según el país que se estudie, pero a grandes rasgos, se puede diferenciar claramente la etapa alcanzada en el ámbito europeo, de lo acontecido en los países de Latinoamérica, donde nos centraremos en el proceso de integración Mercosur.²¹

7.1 Experiencia Europea

El diálogo social europeo es un proceso que cuenta con una data mayor en su desarrollo, de lo acontecido en América Latina. La participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en diversas instancias de los procesos comunitarios, estuvo prevista ya en el tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE), celebrado en Roma en el año 1957.

El mismo contenía en sus arts. 193 a 198, al Comité Económico y Social, órgano de composición tripartita y de carácter

²¹ Sobre el tema puede verse con mayor profundidad en el trabajo de Oscar Ermida, "Diálogo Social: Teoría y...., op. cit., pp. 75 y ss.

consultivo. El mismo fue tenido en cuenta para la elaboración del Reglamento del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur.²²

Otro ejemplo es el Comité del Fondo Social Europeo, previsto en el art. 124 de la CEE. El mismo también posee una integración tripartita y su cometido es la administración del fondo social europeo, que se utiliza fundamentalmente para contrarrestar los efectos negativos del proceso de integración y dar apoyo a programas de formación profesional.

En cuanto a las experiencias relacionadas con los órganos generadores de derecho derivado, los ejemplos de aplicación de diálogo social son ciertamente numerosos.

Entre ellos, se destacan los comités consultivos, integrados al órgano Comisión, para la consulta sobre diversos temas, como ser: la seguridad e higiene en el lugar de trabajo, la seguridad social, la formación profesional, etc.

También encontramos el Comité Consultivo para la Igualdad de Hombres y Mujeres. Los Comités Sectoriales paritarios, cuya finalidad es el estudio de la problemática de diferentes ramas de actividad con la finalidad de encontrar soluciones y sentar las bases para su cristalización en convenios colectivos.

Todos estos ejemplos constituyen experiencias de diálogo social formal, pero también se encuentran importantes y variadas experiencias en cuanto a diálogo social informal. Ambos modelos han hecho de la experiencia europea, la más im-

portante y desarrollada hasta el momento, constituyendo al diálogo social en fuente formal de derecho.

7.2 El Mercosur

A pesar de que el diálogo social integra en la conciencia colectiva, la lista de los derechos humanos fundamentales, no fue tenido en cuenta cuando el 26 de marzo de 1991 se firmó el tratado de Asunción, que dio origen al proceso de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En efecto, es la opinión generalizada de los expertos en el tema, que el Mercosur nació con una gran carencia en lo que respecta a la consideración de temas sociales.

Es en diciembre de 1991, cuando por decisión 12/91 del Consejo Mercado Común, se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11, de composición tripartita, integrado por representantes gubernamentales, sindicatos de trabajadores y empresarios. El mismo tenía competencia en temas de relaciones laborales, empleo y seguridad social pero su acción estaba bastante reducida y “controlada”. Esto se demuestra claramente mediante el procedimiento de toma de decisiones.

El Subgrupo N° 11, luego de estudiar los temas y llegar a conclusiones sobre los mismos, elevaba Recomendaciones al Grupo Mercado Común, las cuales debían contar preceptivamente con el voto unánime de los representantes gubernamentales. A su vez el Grupo Mercado Común, si encontraba la Recomendación aceptable, podía adoptar una Resolución que pasaba

²² Babace, Héctor, op. cit., p. 72.

al Consejo Mercado Común para que éste en última instancia elaborara una Decisión.

Cabe recordar que tanto el Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo), como el Consejo Mercado Común (órgano de conducción política), estaban integrados en su totalidad por representantes de los gobiernos y las medidas a las que se llegaran debían contar con el voto unánime de los cuatro países representados.

Lo antes expuesto, evidencia que a pesar de haberse creado un órgano donde los interlocutores sociales pudieran participar, dicha participación poseía carácter de asesoramiento, careciendo de poder de decisión.

En 1996, el Subgrupo N° 11, pasó a ser el N° 10, pero mantiene su integración y competencias. En ese mismo año comienza a funcionar el Foro Consultivo Económico y Social (creado en el Tratado de Ouro Preto de 1994).

El Foro, es un órgano tripartito, integrado con representantes del sector privado exclusivamente, el cual comprende a los sindicatos de trabajadores, organizaciones de empleadores y otros actores sociales, tales como organizaciones de consumidores, grupos indígenas, etc.

Su competencia abarca temas sociales y económicos como lo indica su nombre, pero tal amplitud, hace que su acción se torne ineficaz. Unido a esto, cabe resaltar que se trata de un órgano meramente consultivo y sin capacidad de decisión. Hecho éste, que vuelve a limitar el poder de acción de las partes.

En efecto, al igual que lo ocurrido con el Subgrupo de Trabajo N° 10, las posibi-

lidades del Foro Consultivo Económico y Social de impulsar cualquier tipo de acción o política social, quedan siempre sujetas a la voluntad de los órganos gubernamentales, sin excepción alguna.

En el año 1997, el Subgrupo de Trabajo, comienza a estudiar la creación de una Carta Laboral; esta idea, había surgido en mayo de 1991, en la reunión de ministros de trabajo de los cuatro países, quienes en dicha oportunidad, expresaron la necesidad de un documento de tal índole.

Tales esfuerzos, culminaron en el año 1998, con la formulación por parte de los cuatro presidentes de los países integrantes del Mercosur, de la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

La misma contiene, dentro de la sección de los derechos colectivos, la consagración de la libertad de asociación, de la libertad de sindicación, de la negociación colectiva, de la huelga y del diálogo social.

En toda la declaración, se utiliza la técnica de reenvío, es decir, se consagra el derecho pero la reglamentación del mismo la realiza cada país.

El seguimiento de la aplicación de la declaración, se realiza a través de la Comisión Sociolaboral del Mercosur, la cual es de composición tripartita y actúa en dos niveles, uno regional y uno interno de cada país.

El mecanismo consiste en que la Comisión regional realiza un estudio de memorias al igual que lo hace la OIT, esas memorias las elevan las Comisiones de cada país que funcionan en el ámbito de los Ministerios de trabajo de cada país, con

la participación de las organizaciones de empleadores y de los sindicatos de trabajadores.

Este proceso culmina en un informe a nivel regional pero que no produce en ningún caso la aplicación de sanciones.

En el actual estado de cosas, como se ha visto, las actuaciones gubernamentales continúan teniendo una prevalencia indiscutible sobre la de los otros dos actores del mundo del trabajo. Pero de todas maneras no puede desestimarse la importancia que significa la constitución de órganos formales de carácter regional, en los cuales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan expresar sus inquietudes y buscar soluciones a problemas de carácter común.

Los órganos y procedimientos mencionados, dejan en claro que a pesar de que el diálogo social y por ende la participación de todos los interlocutores sociales aún no ha llegado a un grado importante de desarrollo, al menos es un inicio para el posterior fortalecimiento del proceso.

Conclusiones

- Para comenzar, debemos decir, que el diálogo social, en una concepción *lato sensu*, es un fenómeno que trasciende las fronteras del mundo del trabajo, es un concepto mucho más amplio, cuya aplicación puede verse cristalizada en casi cualquier ámbito que involucre temas sociales y en los cuales el trabajo es (aunque fundamental) sólo una de sus posibles aplicaciones.

- Es un elemento de perfeccionamiento de la democracia, al dar cabida en las

decisiones que los afectan, a los grupos e interlocutores sociales.

- Tanto en su formulación conceptual, como en sus formas de manifestación o aplicación, presenta una diversidad de matices y de instrumentos que le brindan una gran riqueza en cuanto a posibilidad de adaptarse a las más variadas situaciones, sin perder eficacia.

- Posee la categoría de derecho humano y se encuentra íntimamente vinculado con otros derechos fundamentales, que posibilitan su existencia.

- En tanto derecho humano, es por supuesto, inherente a la personalidad humana, con lo cual justifica en forma suficiente su validez, aunque el mismo se ve reforzado, tanto desde el punto de vista de la normativa internacional y nacional, como también desde construcciones teóricas y fundamentos prácticos.

- Es un medio de entendimiento, que busca lograr acuerdos entre los actores sociales, canalizando el conflicto pero también reconociéndolo, al tiempo que reconoce las diferencias de intereses de los distintos grupos sociales.

- Es una alternativa, más que válida, para solucionar el desempleo o mitigar su impacto sobre la sociedad.

- A pesar de todas estas consideraciones, aún dista mucho camino por recorrer para que el diálogo social alcance el grado de desarrollo adecuado a las necesidades que presentan los países latinoamericanos.

- Sin perjuicio de lo anterior, no es despreciable en absoluto, el avance conseguido en cuanto a la aplicación del diálogo social. Estas primeras experiencias,

más allá de sus carencias, revisten la importancia de ser puntos de partida para una evolución y perfeccionamiento del sistema, en un futuro próximo.

BIBLIOGRAFÍA

- BABACE, Héctor. *Relaciones laborales en los procesos de integración*. Montevideo: FCU, 1998.
- BRONSTEIN, Arturo. La evolución de las relaciones de trabajo en el Uruguay: logros y desafíos. *Revista Internacional del Trabajo*. v. 108, n. 1, 1989.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. *Cursillo sobre el derecho del trabajo y los funcionarios públicos*. Montevideo, 1977.
- COZZANO, B.; MAZZUCHI, G.; RODRÍGUEZ, J. M. *Conflictividad laboral y negociación colectiva: empresarios y trabajadores ante una ruptura histórica*. Montevideo, 1997.
- ERMIDA, Oscar. *Curso introductorio de relaciones laborales*. 2ª ed. Montevideo: FCU, 1996.
- . *Diálogo social: teoría y práctica*. *Revista de Derecho Laboral*. Montevideo: AMF. Tomo XLIV, n. 201, ene.-mar. 2001.
- MANTERO, Osvaldo. *La negociación colectiva en el Uruguay*. Montevideo: CEALS, 1992.
- McCONNELL, C.; BRUE S. *Economía laboral contemporánea*. 4ª ed. Berkshire: Mc.Graw-Hill, 1997.
- OIT. *Diálogo social*. pág. web www.ilo.org
- SUPIOT, Alain. *Critique du droit du travail*. París: PUF, 1994.
- WURTZEL, E. *Nación Prozac*. Barcelona, 1995.

