
Diálogo Social: Teoría y Práctica

Oscar Ermida Uriarte*

Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de
Derecho de la Universidad de la República de Uruguay

Introducción

La expresión «diálogo social» está de moda. La unión Europea la viene utilizando intensa y crecientemente desde los años '80. La Declaración Sociolaboral del Mercosur lo proclama como derecho fundamental en 1998. En 1999, la OIT incorporó 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 está constante en afirmar que, desde el punto de vista científico, no se trata de una noción suficientemente precisa.

Este trabajo intenta dar cierta precisión al concepto (parte I) y ejemplificar con algunas prácticas y previsiones normativas relevantes (parte II).

I. 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 presupuestos, requisitos o condiciones del mismo.

Aspiramos así a hacer un pequeño y modesto aporte a la configuración conceptual de la expresión «diálogo social».

1. Amplitud y Cierta Imprecisión del Concepto de Diálogo Social

Con la noción de diálogo social ha sucedido algo similar a lo que, durante largo lapso, aconteció con la de tripartismo: es utilizada en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales suponiéndose su contenido, que no es definido con precisión. Tal vez esa cierta, relativa indefinición, sea parte de la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas.

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»¹, aunque en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca «a 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»², pudiendo «consistir sencillamente en un cambio de impresiones»³.

2. 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

* Presidente de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembro honorario de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. *Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

1 RODRÍGUEZ-PINERO, Miguel, La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos económicos y sociales, en «El diálogo social, y su institucionalización en España e Iberoamérica» (coord.: Federico DURÁN LÓPEZ), CES, Madrid 1998, pág. 80.

2 Idem.

3 MARTÍN VALVERDE, Antonio, Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa, en «El diálogo social...» cit., pág. 105. No obstante, en alguna ocasión se ha sostenido que «el diálogo social no es una conversación sino un intercambio con pretensiones de cierre» (FILGUEIRA, Fernando, ERRANDONEA, Fernando y PORCEKANSKI, Rafael, Negociación colectiva y políticas de formación en Uruguay, cit. por GRANA, Gonzalo, Políticas de empleo, formación y diálogo social, Cinterfor/OIT, Serie Aportes para el Diálogo social y la formación N° 8, Montevideo 2002, pág. 28), lo que en todo caso deja en pie la posibilidad de que tal «cierre» no llegue a concretarse.

social incluye a *todas las formas de relación entre los actores, distintas al 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 a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas al conflicto abierto⁴: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc.⁵

Desde este punto de vista, en tanto concepto muy amplio aunque restringido al sistema de relaciones laborales, el diálogo social incluye a la negociación colectiva, a los mecanismos de información y consulta - institucionalizados o no - a los medios participativos y voluntarios de solución de conflictos del trabajo, a la participación - orgánica o inorgánica, en la empresa o en instancias sectoriales y nacionales -, y a la concertación social, incluidos los pactos sociales o acuerdos marco sean 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, aún cuando en el caso concreto no llegue a plasmarse en un convenio colectivo⁶.

3. 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 venimos 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, en el diálogo social regional desarrollado en el Mercosur, que luego se referirá⁷, el que se desenvuelve en el Foro Consultivo Económico-Social, previsto en el Protocolo de Ouro Preto y en el reglamento del Foro, es una modalidad formal. En cambio, la negociación colectiva que en 1997-98 llevaron adelante los directivos de Volkswagen de 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 relacionamiento obrero-patronal de carácter informal, aunque su producto o resultado, el acuerdo colectivo de 1998, sí puede considerarse formal.

Una *tercera clasificación* sería la que atendiera a formas orgánicas e inorgánicas de diálogo 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 - dichos actores están representados. 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 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, pueden 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

4 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.

5 SERNA, María del Mar y ERMIDA URIARTE, Oscar, El tripartismo, en revista Derecho Laboral, Montevideo 1994, t. XXXVII N° 173-174, pág. 10 y ERMIDA URIARTE, Oscar, Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, en Revista de Relasur N° 8, Montevideo 1995, pág. 23. Conf., tamb., ROSENBAUM, Jorge, Diálogo social sobre formación en Uruguay, Cinterfor/OIT, Serie Aportes para el Diálogo social y la formación N° 6, Montevideo 2000, pág. 25. El primero de los trabajos citados también está publicado, con variantes, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires 1996, Apéndice VII. Las citas que aquí se realizan remiten a la versión de la revista Derecho laboral.

6 Sobre conceptos análogos o próximos, como los de tripartismo, participación, concertación, negociación colectiva, consulta, véase SERNA, María del Mar y ot., ob. cit., págs. 7 a 10.

7 Infra, II.3.



formales - ya que la misma existencia de un órgano supone de por sí misma, una cierta formalidad -, la inversa no es cierta, ya que pueden existir modalidades formales pero no orgánicas del 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, esta 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, puede ser intermitente y también puede ser accidental o esporádico. La permanencia del diálogo social tiende a ser vista 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, sector financiero, etc.); y el diálogo descentralizado es el que se ubica en el nivel inferior: la empresa⁸.

4. El Concepto Amplio o Político de Diálogo Social (o el Diálogo Social en el Sistema Político)

Lo hasta aquí expuesto se refiere al diálogo social como parte del sistema de relaciones laborales, en tanto

una de las maneras en que se relacionan los actores del mismo⁹. Pero es del caso 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 debe, necesariamente, pasar por su reconocimiento y participación. Así, la participación y el diálogo son instrumentos esenciales de la democracia pluralista¹⁰.

**“(...) la
participación y
el diálogo son
instrumentos
esenciales de la
democracia
pluralista”**

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, una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. No sólo se trata de la exclusión social y su resultado, una sociedad fragmentada. Es que en la situación actual, buena parte de los incluidos se siente insegura ante el riesgo del desempleo y sus consecuencias. Todo lo cual estaría indicando la necesidad de

una «reconstrucción» del Estado y una resocialización de la vida nacional. Esto requeriría «un nuevo contrato social» al cual sólo podría apuntarse a través del diálogo social¹¹, que adquiriría así una dimensión *extra-laboral*, de carácter político.

5. Los Presupuestos 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, o existirá una

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

9 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.

10 ERMIDA URIARTE, Oscar, La flexibilización de la huelga, Montevideo 1999, pág. 13 y Prólogo a CEDROLA SPREMOLLA, Gerardo, Ensayo sobre la paz social, Montevideo 1998, pág. 8, con citas de MOUFFE, Chantal, Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia, en CRITCHLEY, Simon y o.s., «Desconstrucción y pragmatismo», trad. esp., Buenos Aires 1998. «Las sociedades más maduras y pluralistas de nuestro tiempo requieren de diálogos nacionales para su dirección» (VIGO, Rodolfo, Descodificación y la reforma del Título Preliminar del Código Civil: algunas insistencias desaconsejables, en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santa Fe (Argentina) 2001, Nueva Época, año 1 N° 1, pág. 28. El diálogo social es «el ingrediente básico y fundamental de las democracias avanzadas» (MONTALVO CORREA, Jaime, El diálogo social desde la perspectiva y experiencia del CES español, policopiado, Santo Domingo, 2002).

11 SIMÓN, Manuel y MARTÍNEZ, Daniel, Prefacio a SEPULVEDA, Juan M. y VEGA RUIZ, María Luz, El diálogo social en los países andinos ¿nuevo camino para los sindicatos?, Lima 1999, págs. IX-X.

formalidad carente de contenido real, o 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 presupuestos se identifican con los principios de libertad sindical, autonomía colectiva y autotutela. Sólo allí donde haya un efectivo respeto de la libertad sindical y protección eficaz de la actividad sindical, así como 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 fluido¹².

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

Así es que el Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2000-2001 fijó como objetivo estratégico el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social y como 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. Y se agrega que los Ministerios de Trabajo pierden peso -en el conjunto de la Administración pública- ante los de Economía y Oficinas de Planificación. Este debilitamiento de los tres principales actores sociales dificulta el diálogo social por ausencia de sus presupuestos, razón por la cual, el fortalecimiento de los tres actores es necesario para el desarrollo del diálogo social y el tripartismo¹³, tanto como el de estos lo es para el de la democracia

pluralista¹⁴, razón por la cual habrá un *círculo vicioso* debilidad de los actores - inexistencia de diálogo social real y eficaz - carencias de la democracia, o un *círculo virtuoso* fortalecimiento y representatividad de los actores - diálogo social real y fluido - profundización de la democracia pluralista. En el Programa y Presupuesto del bienio 2002-2003 se ratificó el objetivo estratégico de «consolidar el tripartismo y el diálogo social»¹⁵.

II. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL

Efectuado el análisis teórico y precisado - en la medida en que es posible hacerlo - el concepto de diálogo social, 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: la formación profesional.

1. La OIT y el Diálogo Social

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

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 organización¹⁶.

Por lo demás, la OIT induce el desarrollo del diálogo social tripartito en el nivel nacional, a lo cual dedica varias normas internacionales del trabajo y programas.

Entre los primeros, cabe destacar el convenio internacional del trabajo 144 sobre consulta tripartita adoptado en 1976 y la recomendación 113, de 1960, sobre consulta nacional y en las ramas de actividad económica¹⁷. Entre los segundos, basta señalar las

12 Conf., con variantes menores, DURÁN LÓPEZ, Federico, *Presentación*, en CARBALLO MENA, César A. y VILLASMIL, Humberto, *Diálogo social y concertación social en Venezuela*, CES, Madrid 1999, pág. 8. Véase, también, VILLASMIL, Humberto, *Diálogo, tripartismo y concertación social: una introducción a los Consejos Económicos y Sociales*, San José (Costa Rica) 2001, pág. 20, donde se sostiene que la participación es un «corolario de la libertad sindical».

13 OIT, *Propuestas de programa y presupuesto para 2000-2001*, Ginebra 1999, vol. 1, pág. 49.

14 Conf. Lo expuesto *supra*, párrafo anterior y notas 10-11.

15 OIT, *Propuestas de programa y presupuesto para 2002-2003*, Ginebra 2001.

16 Véase SERNA, María del Mar y ot., *ob. cit.*, págs. 10 a 14 y VEGA RUIZ, María Luz y ot., *ob. cit.*, pág. 89.

17 Véase más ampliamente SERNA, María del Mar y ot., págs. 10 y sigs.



más recientes acciones, 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, para 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 «el diálogo será uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social» y de que «el tripartismo está llamado a constituirse en el ancla social de nuestras sociedades». Paralelamente, la presencia del diálogo social genuino se constituye en condición y contenido de un «trabajo decente»¹⁸. 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 éste como un presupuesto de aquél¹⁹.

2. El Diálogo Social en la Unión Europea²⁰

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, 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 económica²¹.

El éxito del Programa de Acción Social se atribuye, entre otras causas, al diálogo desarrollado en tres dimensiones: *político* (en el que participan los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea), *civil* (en el que participan organizaciones no lucrativas de la sociedad civil y las ONG) y *social* (en el 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 solo 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 preveían 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 e 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 mutuo reconocimiento 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, etc.

En 1986, el *Acta Única Europea* «constitucionaliza» el diálogo social, aunque con una fórmula algo difusa - carácter éste que, como se vio, parece ser propio de la idea de diálogo social -, encomendándole a la Comisión Europea, en el art. 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 art. 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 significativamente incorpora casi íntegramente lo acordado previamente entre la CES

18 Conf. VEGA RUIZ, María Luz y ot., *ob. cit.*, pág. 89.

19 Conf. *Supra*, I. 5 y nota 13.

20 Nos referiremos aquí al *diálogo social europeo* (regional) y no al diálogo social dentro de cada país europeo.

21 Conf. MONTROYA MELGAR, Alfredo, *El diálogo social en la Unión Europea*, en «El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica», *cit.*, págs. 237 y sigs., a quien seguimos en esta parte.

y UNICE/CEEP, con lo cual la norma consagratória del diálogo social europeo emana de este 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 tal forma, los nuevos arts. 138 y 139 del Tratado de la Unión (que sustituyen los anteriores 118-A y 118-B), consagran «constitucionalmente», desde Amsterdam, al diálogo social europeo como fuente de Derecho comunitario. El Tratado de Niza, de 2001, mantiene los textos de estas disposiciones.

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 avocarse la competencia de 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 lo que 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 la materia, lo que sucedió con la directiva 94/45/CE sobre comités de empresa europeos²².

Más aún. El Tratado de Amsterdam modificó el art. 117 del Tratado de la Unión Europea, para incluir al diálogo social entre los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros (actual art. 136).

Con variantes, este mismo esquema está recogido en el proyecto de Constitución europea, actualmente sometido a ratificación en los países de la Unión.

3. El Diálogo Social en el Mercosur²³

Como se sabe, el Mercosur nació de espaldas a lo social. Tratóse 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 - y tal 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 regional²⁴.

La *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, dada 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 laborales fundamentales del Mercosur. En lo que aquí interesa, es del caso señalar que el artículo 13 incluye al 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 de la región y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos».

Como se ve, el Diálogo Social es consagrado como derecho fundamental tanto en su nivel nacional como en el regional, y al mismo tiempo y con análoga jerarquía que la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, entre otros.

“Como se ve, el Diálogo Social es consagrado como derecho fundamental tanto en su nivel nacional como en el regional (...)”

22 Sobre la directiva 94/45/CE puede verse, entre otros, a GODÍNEZ, Alexander, *El derecho de participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa*, San José, Costa Rica, 1999, págs. 93 y sigs.

23 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 uno de los países miembros.

24 Por más detalles de lo que se expone en este párrafo: ERMIDA URIARTE, Oscar, *La dimensión social del Mercosur*, Montevideo 2004.



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 los cuales actualmente figuran consumidores, cooperativistas y profesionales universitarios. Es un órgano puramente consultivo, que solo puede presentar recomendaciones a los órganos decisorios del Mercosur. Constituye una instancia de diálogo social orgánico.

El *Subgrupo de trabajo N° 10*, sucesor del anterior Subgrupo N° 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 con representantes de los Ministerios de trabajo, siempre funciona con una muy activa participación de las centrales sindicales y las cámaras empresarias. Ese funcionamiento tripartito lo ha convertido, hasta el presente, en la más eficaz instancia de diálogo tripartito de la región, en cuanto de su seno emanaron tanto la Declaración Sociolaboral del Mercosur, como el Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur.

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 citado²⁵ y por ahora primer y único *convenio colectivo regional*, celebrado 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 previsiones en materia de formación profesional, que serán comentadas más adelante²⁶.

En todo caso, la celebración de esta convención colectiva 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 el carril de una negociación colectiva de empresa multinacional, tanto como el de una negociación colectiva de rama o actividad, o aún el de un acuerdo marco o pacto social de cúpula, de manera más o menos análoga a lo que ha sucedido en la Unión Europea²⁷.

4. 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, los sindicatos y los gobiernos (o por lo menos, los órganos gubernamentales responsables de las políticas sociales), como bien se indica en la ya citada Propuesta de Programa y Presupuesto de la OIT para 2000-2001²⁸. 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 dialogar están ya decididas. En América latina es frecuente que, cuando se convoca a dialogar, se lo haga para concertar la *aplicación* de medidas ya adoptadas y no para discutir la *adopción* de esas medidas.

25 *Supra*, I.3.

26 *Infra*, II. 5.

27 *Supra*, párrafo anterior.

28 *Supra*, I.5 y nota 13.

Por eso, a pesar de que tanto en algunas Constituciones y legislaciones es dable encontrar provisiones habilitantes del diálogo, la situación práctica es más bien deficitaria.

En ese panorama, 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 algo 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, respeto 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 '90: el Acuerdo Marco de 1994 y el Acta de coincidencias entre el gobierno y la CGT, de 1997. En Paraguay se desarrollaron, entre 1999 y 2000, una serie de mesas de concertación social, cuya sustentabilidad y eventuales resultados no fueron notables; 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 algunos ámbitos relevantes. En Uruguay, ante el severo resquebrajamiento de la negociación colectiva en el lapso 1990 - 2004, 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 Previsión Social²⁹, en la Comisión Mixta Sectorial del Mercosur y en la Junta Nacional de Empleo³⁰. Por otra parte, el gobierno que asumió el 1 de marzo de 2005 ha convocado los consejos de salarios (órganos tripartitos conformados por rama de actividad económica con la función de fijar salarios mínimos por categorías), lo que se supone impulsará firmemente la negociación colectiva centralizada.

En todo caso, tres comentarios generales pueden hacerse al respecto. *Primeramente*, que parece absolutamente necesario el fortalecimiento de los actores sociales (especialmente del sindical), 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 tan o más importante que el ofrecido por los sistemas nacionales de relaciones laborales y que es posible que aquél haya influido favorablemente sobre estos. *Y en tercer y último lugar*, 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.

Un párrafo aparte merecen los Consejos Económicos sociales, tan difundidos en algunos países europeos y tan poco practicados en Latinoamérica. Esta forma institucionalizada u orgánica de diálogo o participación está prevista en algunos textos constitucionales nacionales, como el art. 206 de la Constitución uruguaya y en el art. 45 de la Constitución de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, así como en varias constituciones provinciales argentinas. Pero en el primer caso, cuya previsión data de 1934 nunca fue puesto en práctica – aunque el nuevo gobierno acaba de elaborar un anteproyecto de ley a tal fin –, mientras que el segundo, mucho más reciente, de 1996, espera la aprobación de una ley reglamentaria. Puede decirse que el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur carece de suficientes antecedentes³¹ y por ahora de correlatos nacionales en los países miembros.

5. 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 le reconoce como uno de los derechos fundamentales de los trabajadores³²; por otra se le reconoce como instrumento de competitividad

29 Órgano estatal de gestión de la seguridad social.

30 La participación en la Junta Nacional de Empleo se menciona, también, en el párrafo siguiente. Sobre estas experiencias, véase RELASUR, *Formas de tripartismo en el Uruguay*, Montevideo 1995.

31 ERMIDA URIARTE, Oscar, *Los CES: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur*, en Revista de Relasur N° 8, Montevideo 1995, págs. 45 y sigs.



Diálogo Social: Teoría y Práctica

de la empresa y como potencial ventaja comparativa 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 social³³ las que aparentemente han tenido un mayor desarrollo relativo, aunque todavía incipiente, en los países del Mercosur³⁴.

Así, puede destacarse que en Argentina, tanto el Acuerdo Marco tripartito de 1994 como el Acta de coincidencias bipartita de 1997, contienen interesantes previsiones sobre formación profesional, a pesar de que no todas ellas recibieron luego, plena ejecución.

Tanto en Argentina como en Brasil, se registra que más del 20% de los convenios colectivos celebrados recientemente contienen cláusulas sobre formación profesional.

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 espacio regional, el referido convenio colectivo de Volkswagen del Mercosur contiene importantes previsiones sobre formación profesional. Por una parte, dispone la armonización de los programas de capacitación de las diversas plantas de Volkswagen en el Mercosur. Por otra, prevé la cooperación de los sindicatos y las comisiones internas en la elaboración de los programas. Y finalmente, establece el reconocimiento automático de los certificados de cursos, seminarios o entrenamientos realizados en cualquiera de las unidades de la firma. Todo lo cual se establece bajo el título «sistema de

capacitación profesional», el que denuncia el propósito de apuntar a la definición de una política de formación profesional pensada para el conjunto del ámbito del Mercosur.

No deja de ser significativo que en el primer convenio colectivo de ámbito «mercosureño», que es 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 lo haga estableciendo algunas pautas no meramente declarativas y bien sintonizadas con el rendimensionamiento de las relaciones laborales en el nivel regional.

También es destacable que, en 2002, el Subgrupo de trabajo N° 10 del Mercosur haya adoptado tripartitamente un Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional, instrumento que viene a realzar la múltiple importancia de la formación: como espacio de diálogo, como derecho fundamental y como tema protagonista en los esfuerzos de integración regional³⁵.

Finalmente, la procedencia y el fomento del diálogo social sobre formación profesional ha sido proclamada en la Recomendación de la OIT N° 195, sobre Desarrollo de los recursos humanos, adoptada en 2004 .

Breves Conclusiones

Concepto en alguna medida laxo, amplio e impreciso, el de diálogo social tiene hoy una dimensión política, que lo convierte en componente de la democracia pluralista y en instrumento básico del nuevo

32 Véase BARBAGELATA, Héctor-Hugo (editor), BARRETTO GHIONE, Hugo y HENDERSON, Humberto, *El derecho a la formación profesional y las normas internacionales*, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000, y GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Legislación comparada sobre formación profesional*, Cinterfor/OIT, Montevideo 2000. Asimismo, Cinterfor/OIT, *Formación para el trabajo decente*, Montevideo 2001, págs. 19 y ss, y *Trabajo decente y formación profesional*, en «Trabajo decente y formación profesional», Boletín de Cinterfor/OIT N° 151, Montevideo 2001, párrafos 13 y ss.

33 Cinterfor/OIT ha tratado de seguir atentamente estos desarrollos, a través de diversas publicaciones: ERMIDA URIARTE, Oscar y ROSENBAUM, Jorge, *Formación profesional en la negociación colectiva*, Montevideo 1998; ROSENBAUM, Jorge, *Negociación colectiva sobre formación profesional en el Mercosur*, Serie Aportes para el Diálogo social y la formación N° 1, Montevideo 2000; CAPPELLETTI, Beatriz, *Actores sociales y formación en Argentina*, Serie cit. N° 2, Montevideo 2000; DIEESE, *Diálogo social e formação no Brasil*, Serie cit. N° 3, Montevideo 2000; REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Diálogo social y formación en México*, Serie cit. N° 4, Montevideo 2000; CESPEDES, Roberto, *Diálogo social y formación en Paraguay*, Serie cit. N° 5, Montevideo 2000; ROSENBAUM, Jorge, *Diálogo social y formación en Uruguay*, Serie cit. N° 6, Montevideo 2000; BARRETTO GHIONE, Hugo, *Diálogo social y formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México*, Montevideo 2001, Serie cit. N° 7; GRAÑA, Gonzalo, *Políticas de empleo, formación y diálogo social*, Montevideo 2002, Serie cit. N° 8; GARCIA ARCE, María Cruz, *Diálogo social sobre formación profesional en España*, Montevideo 2003, Serie cit. N° 9; TOSTES VIEIRA, Marta, VILLAVICENCIO, Alfredo y CORTES, Juan Carlos, *Diálogo social sobre formación en el Perú*, Montevideo 2004, Serie cit., N° 10; PAZOS, Nils, *Participación en la capacitación en Chile*, Montevideo 2004, Serie cit., N° 11; y MURGAS TORRAZA, Rolando y TORRES DE LEON, Vasco, *Diálogo social sobre formación en Panamá*, Montevideo 2005, Serie cit., N° 12. Véase también, Cinterfor/OIT, *Formación para el trabajo decente*, cit., págs. 99 y ss y 111-112, y *Trabajo decente y formación profesional*, cit., párrafos 22 y 25.

34 Por más que varias instituciones de formación profesional poseían desde antaño, una gestión tripartita, como es el caso del INA de Costa Rica, el SENA de Colombia, el INFOTEP de República Dominicana, el INAFORP de Panamá y el INCE de Venezuela, entre otros. Más recientemente, el CONOCER (Consejo de Normalización y Certificación de Competencias), de México y el Consejo Nacional de Capacitación de Chile, también revistieron integración tripartita.

35 Véanse ERMIDA URIARTE, Oscar, *La dimensión social del Mercosur*, cit. págs. 41-45 y 76-79 y FERREIRA, María Carmen (con la colaboración de Sara PAYSSÉ), *La formación profesional en el MERCOSUR*, Montevideo 2003, esp. págs. 95-103 y 173-176.

contrato social que a veces se propone como alternativa a una segmentación o exclusión social incompatible con el régimen democrático.

Dentro del sistema de relaciones laborales, el diálogo social incluye todas las relaciones que se dan entre los actores, diversas del conflicto. Incluye así, la información y consulta, la negociación colectiva, la concertación, la participación bi y tripartita, así como los medios voluntarios y participativos de solución de conflictos del trabajo.

La existencia de actores sociales fuertes y representativos es un presupuesto o requisito esencial para el desarrollo de un diálogo social medianamente fluido y fecundo. Por esa razón, habida cuenta de la debilidad sindical y de las dudas sobre la representatividad de algunas organizaciones de empleadores y sobre el peso y autonomía de los órganos gubernamentales con competencias sociales, el fortalecimiento de los interlocutores parece ser, por lo menos en los países latinoamericanos, una medida previa indispensable de cualquier política de promoción del diálogo social.

En la OIT como en la Unión Europea, el diálogo social es un verdadero principio inspirador y ha alcanzado, asimismo, un apreciable desarrollo práctico. La presencia del diálogo social en el Mercosur es más incipiente pero sin duda apreciable. Es de destacar su consagración, como uno de los derechos y principios laborales fundamentales, en el art. 13 de la Declaración Sociolaboral del Mercosur. También debe valorarse la práctica de diálogo tripartito desarrollado en el seno del Subgrupo de trabajo 10 del Mercosur. Más aun, puede sostenerse que el diálogo social desarrollado en el Mercosur - que paradójicamente nació de espaldas a toda preocupación social-, ha repercutido favorablemente en el diálogo social nacional en cada uno de los países miembros.

En efecto, los países del Mercosur parecerían ostentar -aunque tal vez no solamente por aquella razón- un mayor grado de desarrollo relativo -*rectius*: un menor grado de subdesarrollo relativo- del diálogo social que el que se puede apreciar en otros países latinoamericanos 