



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina

**Documento de Trabajo
Taller Nacional
“DIALOGO SOCIAL EN CHILE”**

DIÁLOGO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Emilio Morgado Valenzuela

Santiago, noviembre de 2006

DIÁLOGO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ÍNDICE

PREÁMBULO	4
I. NOCIONES GENERALES	5
1. Concepto y funciones del diálogo social	5
1.1. Concepto	5
1.2. Funciones	6
2. Condicionamientos	8
2.1 Vinculados al sistema de relaciones de trabajo. Condicionamientos objetivos: peculiaridades del sistema y de los sujetos, materias, niveles y procedimientos. Condicionamientos subjetivos	8
2.2 Vinculados al entorno político, económico y social	10
3. Relaciones y diferenciaciones del diálogo social con otros procesos sociales: Acuerdos sociales, tripartismo y concertación social	11
4. Nociones sobre el marco de referencia internacional	12
4.1 El diálogo social en la OIT	12
4.1.1 Constitución, normas internacionales del trabajo	13
4.1.2 Declaración de Filadelfia. Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. El Programa de Trabajo Decente	13
4.1.3 Cooperación técnica	14
4.2 El diálogo social en Europa	14
4.2.1 Algunas experiencias europeas de nivel nacional	14
4.2.1.1 Panorama nacional	14
4.2.1.2 Consejos Económico-Sociales	
4.2.2 Algunas experiencias europeas de nivel regional	15
4.2.2.1 Panorama europeo	17
4.2.2.2 El Comité Económico y Social Europeo	17
4.3 El diálogo social en América Latina	17
4.3.1 Algunas experiencias latinoamericanas de nivel nacional	17
4.3.1.1 Evolución	17
4.3.1.2 Institucionalización	18
4.3.2 Algunas experiencias latinoamericanas de nivel regional	18
4.3.2.1 El diálogo social en el MERCOSUR y la CAN	18
4.3.2.2 El caso de Chile	19
II. VISIÓN DE LA SITUACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL EN CHILE (1990-2006)	20
1. Presentación de las principales experiencias	20
2. Consideraciones acerca del impacto de las experiencias de diálogo social e hipótesis sobre los factores que intervinieron en los resultados obtenidos	25
III. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA VIGORIZAR EL DIÁLOGO SOCIAL	28
1. Idoneidad del diálogo bipartito, tripartito o multipartito en relación con la naturaleza y sujetos, la agenda y niveles (articulaciones y coordinaciones)	28
1.1. Naturaleza y sujetos	28
1.2 Agenda	30
1.3 Niveles (articulaciones y coordinaciones)	32

2. Papel del Estado	33
3. Estrategias y su relación con los ámbitos y propósitos	34
4. Institucionalización del diálogo social	36
5. Naturaleza de los acuerdos y su posible carácter vinculante	37
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38
ANEXOS	40
1. El orden político, el orden económico y el orden social: tres dimensiones en el diálogo social	40
2. Primeras experiencias de diálogos y acuerdos sociales (1938-1977)	42
3. Países Bajos: el modelo Pólder	43
4. El Consejo Económico y Social de España	43
5. El Consejo Económico y Social Francia y el Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia	44
6. El Consejo Económico y Social de Portugal	45
7. Diálogo social europeo de nivel regional	46
8. Europa: el método abierto de coordinación	47
9. El Comité Económico y Social Europeo	47
10. Evolución del diálogo y acuerdos sociales en América Latina (1945-2006)	48
11. Principales ámbitos temáticos del diálogo y acuerdos sociales en América Latina (1990-2006)	49
12. El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR	50
13. Chile: lineamientos para la institucionalización del Consejo de Diálogo Social (2001)	53

DIÁLOGO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EMILIO MORGADO VALENZUELA ()*

PREÁMBULO

En la experiencia internacional y nacional el diálogo social ha demostrado ser necesario, útil y viable. Mantiene su vitalidad no obstante que en las experiencias habidas se pueden apreciar momentos de luces y de sombras. Las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que han surgido -y seguirán surgiendo- con motivo de los acelerados, variados y profundos procesos de cambio que vivimos, plantean nuevos desafíos que invitan a meditar acerca de la funcionalidad del diálogo social para atenderlos apropiadamente, a la vez que a revisar las lecciones derivadas de su aplicación, para fortalecer y ampliar las funciones que puede desempeñar en ese entorno exigente y cambiante.

En su trayectoria ha tenido motivaciones y asumido variadas expresiones. Unas y otras han correspondido a condiciones objetivas y subjetivas presentes en cada lugar y oportunidad en que se ha recurrido a él. La práctica del diálogo social no es ajena a Chile. Si bien existen antecedentes que permiten situar sus inicios a comienzos de la cuarta década del siglo XX, en esta monografía sólo se analizan las experiencias que han tenido lugar desde 1990, por estimar que ellas pueden aportar antecedentes apropiados para las orientaciones que resulten necesarias para la nueva fase dialogadora y participacionista del segundo quinquenio del siglo XXI.

Al igual que en muchos otros países, en Chile existe un renovado interés por el diálogo social y su posible intervención como sujeto y objeto de políticas públicas. Sus funciones como modalidad de participación social adquieren especial dimensión e importancia en los actuales procesos de profundización de la democracia y de atención a los desafíos y oportunidades derivadas de los cambios económicos y sociales que plantea la globalización. Esa importancia y centralidad crecen en la medida en que se recurre al diálogo social en el marco de las orientaciones del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y, además, para atender los compromisos adquiridos en torno al logro de los propósitos del Programa de Trabajo Decente y de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

En ese marco, como modalidad participativa el diálogo social procura acuerdos, da mayor sustentación y facilita soluciones concertadas respecto de políticas públicas de carácter económico y social. Por ello, al estimularlo mediante políticas públicas adoptadas y aplicadas con la intervención de los sujetos sociales, se asegura que éstos -participando y consensuando en procesos de diálogo social- influirán positivamente en la eficacia de las políticas públicas económicas y sociales.

(*) Director del Instituto de Estudios del Trabajo y Profesor de Derecho del Trabajo (Universidad La República). Presidente de la Asociación Chilena de Relaciones Laborales. Presidente de Honor y ex Presidente de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Presidente Honorario y ex Presidente de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Abogado y asesor nacional e internacional. Ex Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Doctor Honoris Causa (Université de Bordeaux).

Tal afirmación obliga a formular algunas consideraciones acerca de las políticas públicas y al papel que en ellas cabe al diálogo social y a la participación y concertación objeto. Sobre el particular *Lahera* expresa que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, desarrollados en el sector público (orientaciones o contenidos), la comunidad (instrumentos y mecanismos) y el sector privado (aspectos institucionales y previsión de resultados). Señala que aunque tradicionalmente su formulación se reserva a una autoridad investida de poder público, la participación ciudadana aumenta su eficacia y eficiencia. También afirma que el concepto de política pública incluye a las políticas de gobierno y a las del Estado (políticas públicas de más de un Gobierno) que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución. En cuanto a la participación sostiene que mediante ella personas o grupos pueden influir en la determinación de la agenda pública y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De este modo se permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas económicos y sociales, a la vez que se otorga mayor transparencia al sistema político y se agiliza la consideración de los problemas más relevantes. Así concebida, “la participación es un modo privilegiado de expresar la diversidad social, de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.” A la vez afirma que a través de los procesos de concertación social los agentes sociales participan en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas. Para que esa concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios. (LAHERA, 2002)

La expresado torna necesario analizar lo concerniente al concepto y funciones del diálogo social, sus elementos condicionantes y su marco de referencia internacional; la situación del diálogo social en Chile en el período 1990-2006, y los principales desafíos para vigorizar el diálogo social. Esas son las materias desarrolladas en esta monografía.

Se espera que el estudio y debate de las informaciones y opiniones expresadas en ella contribuyan al delineamiento de los perfiles, propósitos y medios que caractericen al diálogo social en el tiempo que vivimos. Confío en que, de ser posible, faciliten la pronta elaboración de políticas públicas expresas que consideren al diálogo social como sujeto y objeto de ellas. A la vez, con el optimismo racional que debe orientarnos, espero que muy pronto vivamos nuevas y fecundas experiencias de diálogo social en Chile, particularmente en relación con lo económico y social.

I. NOCIONES GENERALES

1. Concepto y funciones del diálogo social

1.1 Concepto

El diálogo social es una modalidad de participación que también es instrumental para el logro de ciertos objetivos. Variadas son las funciones que se le asignan y diversos son los requisitos y condiciones que se identifican como necesarios para que pueda cumplir los objetivos propuestos al instalarlo.

En cuanto diálogo supone la presencia de una plática en la que se manifiestan ideas o afectos. En tanto ellas sean diferentes o contradictorias, la plática puede adquirir la condición de proceso en busca de avenencias. Esto supone el intercambio de ideas, observaciones, comentarios, reflexiones, consideraciones y conclusiones que fundamentan decisiones y declaraciones de propósitos y aspiraciones. A su vez, lo social del diálogo deriva del ámbito colectivo de los intereses comprometidos, el carácter colectivo de la representación de los dialogantes y el ámbito colectivo de radicación de sus resultados.

Por lo tanto el diálogo social comprende un intercambio de informaciones acerca de las visiones, aspiraciones y proposiciones de quienes participan en él, respecto de las materias objeto de ese intercambio. También puede comprender consultas (voluntarias u obligatorias) a los participantes acerca de su opinión respecto de lo informado. Además puede comprender la búsqueda de acuerdos y compromisos mediante negociaciones entre las partes (diálogo concertante). Se advierte, entonces, la presencia de tres intensidades básicas en el diálogo social: información, consulta y negociación. En cada una de ellas existen modalidades que dan diversa fisonomía a las manifestaciones del diálogo en tanto proceso formal o informal; permanente o transitorio; centralizado o descentralizado; institucionalizado o no; monotemático o pluritemático; bipartito, tripartito o multipartito.

La OIT define al diálogo social en forma amplia y lo conceptúa como todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.

1.2 Funciones

El diálogo social se intenta para armonizar las generalmente conflictivas finalidades y aspiraciones de los sujetos sociales, por lo que es un medio que permite alcanzar ganancias económicas y sociales de manera equitativa y democrática, a la vez que asegura la legitimidad y fortalece la implementación de políticas consensuadas. **Juan Somavía**, Director General de la OIT, sostiene que el objetivo de promover un trabajo pleno y productivo incluye la presencia de elementos determinantes tales como el diálogo social.¹

En tal sentido el diálogo social debe considerarse “no sólo como un método para abordar cuestiones sectoriales -por cierto relevantes- sino también como un método contribuyente a la gobernabilidad del proceso de cambios en curso.” (CAMPERO, 2003). La funcionalidad del diálogo social queda en parte determinada por los propósitos políticos, económicos, sociales y laborales -interrelacionados e interactivos- que presiden la instalación y resultados de cada

¹ Este concepto también es recogido por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización en su informe “Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos” (OIT. Ginebra 2004).

experiencia de diálogo. Entre ellos destacan las funciones del diálogo social en relación con la democracia y sus componentes de gobernabilidad y paz social; con los cambios económicos y tecnológicos en los actuales procesos de globalización, y con el desarrollo social y sus propósitos de inclusión y participación.

Diálogo social y democracia. En democracia coexisten consensos y disensos. Los consensos y el manejo y disminución de los disensos contribuyen al logro de mayores y mejores niveles de gobernabilidad, por lo que el diálogo social favorece la buena gobernanza, entendida como una forma gobernar basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia, cuyo propósito final es acercar las autoridades públicas a los ciudadanos para así contribuir a la obtención de un desarrollo económico, social e institucional duradero, a la vez que a proveer de sanos equilibrios entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. (CASALE y ARRIGO)

El diálogo y los posibles acuerdos sociales resultantes facilitan la existencia de niveles apropiados de paz social al permitir la preeminencia de relaciones concertacionistas y no confrontacionales, canalizando tensiones y conflictos y, en su caso, revisando los acuerdos básicos que sustentan a una sociedad democrática. Además aseguran que esos niveles de paz social -y sus elementos determinantes- posean los caracteres necesarios para su perfeccionamiento y fortalecimiento. En este contexto cabe recordar que la paz no suprime el conflicto sino que lo regula y ordena, a la vez que resulta potenciada en la medida en que existen medios y métodos idóneos para prevenirlos y solucionarlos. Por lo tanto, ella no se alcanza ni asegura sólo mediante la ausencia o el cese de conflictos ni el concepto de paz sólo es un valor opuesto a los disvalores asignados al conflicto y la violencia sino que tiene el valor activo de rehacer y recomponer relaciones entre individuos y grupos y, sobre todo, de permitir la convivencia armoniosa. Así entendida, la paz es principalmente una herramienta para la creación de los espacios y ordenamientos que la hacen posible, la consolidan y la potencian. En consecuencia tiene un significado más amplio que el de simplemente vivir sin conflictos: la paz 'activa' tiende a asegurar una vida social más perfeccionada y más idónea para posibilitar la promoción y logro de otros valores fundamentales vinculados al acceso y goce de la libertad, la igualdad, la fraternidad y la justicia. (MORGADO, 2002)

También el diálogo social puede cumplir funciones de legitimación social de decisiones adoptadas por una de las partes o en otros ámbitos. Asimismo puede cumplir funciones movilizadoras de apoyo a la adopción e implementación de políticas públicas económicas y sociales. Sin duda, mediante todas estas dimensiones el diálogo social contribuye significativamente a la profundización, extensión y consolidación de la democracia.

Diálogo social y economía. Nuestras sociedades enfrentan numerosos y variados desafíos derivados de los importantes y vertiginosos cambios económicos y tecnológicos que vivimos en el marco de los actuales procesos de globalización. Con preocupación se observa que en ellos suele predominar la ausencia o insuficiencia de valores. Por ello la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización -en su informe "Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos"- ha propuesto corregir el "vacío ético" en el que se ha desarrollado la globalización, garantizando -entre otros principios y valores- la equidad y el respeto de la diversidad de culturas, religiones y opiniones políticas y sociales, para así lograr una globalización justa, integradora, gobernada democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios tangibles a todos los países y a todas las personas, al estar dotada

de una fuerte dimensión social basada en valores universales compartidos y en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona. Para el logro de esos objetivos la Comisión ha destacado la necesidad del “compromiso de diálogo social para la formulación de políticas económicas y sociales especialmente aquellas relacionadas con la reforma del mercado laboral y la protección social”.

De otra parte se debe evocar que también el diálogo social es un componente contemplado en los actuales procesos de integración, en los tratados de libre comercio y en los correspondientes acuerdos complementarios de cooperación laboral. En ellos -con diferentes intensidades y matices- se reconoce e incorporan dimensiones y espacios laborales que incluyen al diálogo social.

Adicionalmente, el tránsito “desde una ciudadanía más pasiva (normalmente reivindicativa) hacia una más activa (comprometida)”, fortalece “el compromiso social con el proyecto estratégico de una sociedad y las relaciones de confianza entre los actores y de éstos con las instituciones. Este es el capital social que se requiere para competir en el mundo globalizado y fortalecer la sustentabilidad del desarrollo.” (GARCÍA). De esta forma el diálogo social contribuye a la viabilización y perdurabilidad de las reformas económicas y del mercado de trabajo, a la vez que permite alcanzar mejores niveles de gobernabilidad (mejor gobernanza). Al trasladarse los principios de buena gobernanza al campo de lo social se da lugar a la participación de representantes de empleadores y trabajadores en las decisiones económicas y sociales (CASALE y ARRIGO).

Diálogo social y desarrollo social. Mediante el diálogo social como modalidad de participación se es parte de procesos en los que se tiene la condición de sujeto y no sólo de objeto. Tal función permite intervenir en la adopción de decisiones referidas a la selección y asignación de prioridades y recursos así como en la determinación y desarrollo de vías de acción para alcanzar ciertas metas. Asimismo permite intervenir en la adopción de decisiones atinentes al disfrute de los resultados de lo actuado y en la evaluación de lo decidido, actuado y distribuido.

Desde esas dimensiones, el diálogo social es un instrumento eficaz para alcanzar niveles apropiados de inclusión y participación de la sociedad civil, a la vez que permite el logro de mejores y mayores niveles de cohesión.

2. Condicionamientos

La implantación y eficacia del diálogo social exigen que concurren ciertas condiciones que lo hagan posible, lo potencien y lo aseguren. Esas condiciones se vinculan con componentes objetivos y subjetivos del sistema de relaciones de trabajo y con otros referidos al entorno político, económico y social en el que tiene lugar ese diálogo. (MORGADO, 2002)

2.1. Vinculados al sistema de relaciones de trabajo. Condicionamientos objetivos: Peculiaridades del sistema y de los sujetos, materias, niveles y procedimientos. Condicionamientos subjetivos.

Factores condicionantes objetivos (“corpus”)

Tienen el carácter de factores condicionantes objetivos -y constituyen el “corpus” del diálogo social- los caracteres distintivos del sistema de relaciones de trabajo en lo concerniente a los sujetos, materias, niveles, procedimientos e institucionalidad. Como el diálogo social se integra a un sistema de relaciones de trabajo que lo moldea y que, a la vez, absorbe sus efectos, la identificación de las peculiaridades de ese sistema y de sus componentes tiene capital interés para visualizar las condiciones en que se produce tal inserción, así como los posibles efectos que ella puede producir en la estructura y funciones del sistema.

Asumiendo los riesgos que conlleva todo intento esquematizador de una realidad tan compleja, diversa y matizada, se puede sostener que en la actualidad el sistema chileno de relaciones de trabajo presenta las siguientes peculiaridades principales: transita hacia una mayor democratización; promueve la instalación de una cultura de reemplazo del enfrentamiento por el compromiso libremente concertado; intenta priorizar la determinación autónoma colectiva sobre la heterónoma y la autónoma individual, aún cuando sigue predominando la regulación legal “reglamentarista”; propicia la plena vigencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, junto con la eficaz y pronta concreción de los propósitos y tareas conducentes a la existencia del trabajo decente; busca equilibrar la atención de los deberes y objetivos protectores con los requerimientos derivados de los procesos de cambios económicos y tecnológicos; percibe la necesidad de atender apropiadamente las nuevas formas de trabajo humano económicamente dependiente, en los sectores privado y público, evitando la deslaborización de lo laboral, y procura atender lo laboral en los procesos de integración y de libre comercio internacional en el marco de la globalización y sus demandas de competitividad.

En lo referido a los sujetos, el diálogo requiere que existan organizaciones sindicales y de empleadores representativas, autónomas y en pleno goce de la libertad sindical en todas sus expresiones, con presencia en todos los niveles de actividad y capacidad para dialogar en todas las materias que sean objeto del diálogo. Dependiendo de la naturaleza de los sujetos participantes el diálogo social es bipartito, tripartito o multipartito. El bipartito generalmente tiene como sujetos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, aunque en ocasiones son sujetos el Estado y una u otra de esas organizaciones. El tripartito reconoce como sujetos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores y al Estado, y en el multipartito -además de los sujetos sociolaborales directos y el Estado- intervienen otras entidades de la sociedad civil. En algunos casos la participación tripartita o multipartita ha resultado de negociaciones inicialmente bipartitas de la entidad articuladora del diálogo con las organizaciones de trabajadores o de empleadores o, en su caso, con otras entidades sociales.

En cuanto a las materias objeto del diálogo, su determinación suele ser el paso inicial del mismo, aunque en oportunidades el contenido temático del diálogo es fijado por la entidad convocante del mismo. Si bien las experiencias de diálogo generalmente han estado referidas a lo propio de las relaciones colectivas e individuales del trabajo, el empleo, la formación, la protección social, las remuneraciones, las condiciones de vida y de trabajo, la seguridad

social, también han incorporado contenidos políticos, económicos y sociales, algunos de ellos de naturaleza coyuntural.

En lo atinente a los niveles nacionales, regionales o locales; intersectoriales, interprofesionales, sectoriales o profesionales, su idoneidad queda determinada por la naturaleza de las materias objeto del diálogo y de los sujetos que en él participan. A su vez, en lo referido a la institucionalidad y los procedimientos existen opiniones y experiencias que se sitúan entre los extremos de: (a) institucionalización/no institucionalización; (b) regulación detallada/no regulación/regulación mínima, y (c) autorregulación/regulación heterónoma/regulación mixta.

Factores condicionantes subjetivos (“animus”)

El “animus” dialogante resulta principalmente determinado por la existencia de la intención y firme decisión de dialogar, intentar el logro de acuerdos y dar cumplimiento a lo convenido. En la conformación del “animus” pesan el concepto que se tenga acerca de la utilidad del diálogo y de los posibles acuerdos resultantes, así como la autoevaluación de la capacidad - propia o asistida- para dialogar y acordar.

Los principales factores condicionantes subjetivos son los atinentes a: (a) la existencia de actitudes y aptitudes personales y grupales favorables al diálogo, basadas en la tolerancia para aceptar la existencia de lo diverso, de lo distinto a lo que pensamos, sentimos y deseamos; (b) la posesión y práctica de una vocación de diálogo que predomine sobre las vocaciones autoritarias, paternalistas o irrespetuosas de los derechos de los demás. Principalmente esa vocación se basa en la convicción de que lo que es consensuado motiva mayor lealtad y adhesión que lo que es impuesto mediante coacciones o cooptaciones; (c) la percepción de la necesidad, conveniencia, factibilidad y eficacia del diálogo como posible generador de consensos en la medida en que los dialogantes están dispuestos a alcanzar acuerdos mediante concesiones recíprocas, a las que los dialogantes estiman equitativas y equivalentes, sin que esas concesiones comprometan lo doctrinario o ideológico; (d) la existencia y práctica de una recíproca buena fe, lealtad y confianza; (e) la convicción de que se es parte de una sociedad democrática en la que se privilegia la libertad de pensamiento y de conciencia, se practica la fraternidad como concepto y como sentimiento, y se respeta a los demás por estimarlos nuestros iguales en derechos y libertades; (f) la percepción de lo que es idóneo y favorecedor del diálogo y de lo que no es funcional ni propio sino que constituyen tergiversaciones, simulaciones y estratagemas conducentes a formas de manipulación, cooptación o imposición, y (g) el convencimiento de que es necesario asegurar la autonomía y libertad de los sujetos sociales como partícipes del diálogo y como sujetos en la búsqueda de mejores y mayores niveles de igualdad de oportunidades para el acceso al ejercicio y goce de la libertad, la igualdad y la fraternidad.

2.2.Vinculados al entorno político, económico y social.

La posibilidad de instalar o profundizar la práctica del diálogo social depende, en medida importante, de las características de los correspondientes entornos políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales. El carácter positivo de esos contextos facilita su

implantación y desarrollo. Lo adverso de esos contextos lo dificulta pero no lo excluye, si recordamos el papel promotor de cambios que se identifica como una de las posibles funciones del diálogo social.

Refiriéndose a esas vinculaciones *Campero* analiza las desarticulaciones surgidas con el cambio de los entornos prevalecientes en las décadas anteriores a los 70 y su reemplazo por un modelo económico-social diferente, lo que ha planteado serios desafíos a la búsqueda de consensos. También señala que esa búsqueda implica recorrer el camino, a menudo largo, de abrir todos estos temas al diálogo social evitando recurrir al uso del “atajo” del autoritarismo tecnocrático. Asimismo advierte que para contribuir a la gobernabilidad de los procesos de cambio mediante el diálogo social se requiere la concurrencia de tres condiciones macro sociales y políticas: estabilidad política, progreso económico y paz social. Al respecto afirma que la estabilidad política exige “que las reglas del juego institucional en lo político y lo social sean el resultado de un consenso compartido entre los intereses de los distintos grupos y comunidades sociales”. A la vez sostiene que el progreso económico “puede identificarse con la capacidad de mantener un crecimiento sostenido con capacidad de redistribución y acceso equitativo a oportunidades”, en tanto que la paz social conduce a que “la cooperación predomine sobre el conflicto abierto en las relaciones sociales entre los actores y entre éstos, el Estado y el sistema político.” (CAMPERO, 2003) En el **ANEXO 1** se incluye su análisis acerca de las dimensiones políticas, económicas y sociales que influyen sobre los objetivos de estabilidad, progreso y paz social.

3. Relaciones y diferenciaciones del diálogo social con otros procesos sociales. Participación en órganos tripartitos, acuerdos sociales y concertación social

Hay estrechas cercanías pero no identidad entre los conceptos diálogo social y diálogo político, acuerdos sociales y acuerdos políticos. Las cercanías se manifiestan en la existencia de indudables interrelaciones e interacciones entre lo social y lo político. Las diferenciaciones radican especialmente en lo concerniente a los sujetos, materias e institucionalización propia de esos diálogos y acuerdos, así como de los propósitos que los identifican. Junto con reconocerse esas cercanías y diferencias se suele destacar la conveniencia de evitar que lo que les es cercano no desvirtúe la naturaleza de lo político, corporativizándolo, o de lo social, cooptándolo o restándole identidad y protagonismo.

Diálogo social y acuerdo social. Aunque estrechamente vinculados, los términos diálogo social y acuerdo social no son sinónimos. El diálogo social es el método y el acuerdo o pacto social es el posible resultado de ese diálogo. En otros términos, mientras pueden existir diálogos que no produzcan acuerdos, los acuerdos son siempre el resultado de un proceso previo de diálogo.

Al igual que los diálogos que los anteceden, los acuerdos o pactos pueden ser bipartitos, tripartitos o multipartitos. Tienden a ser macrosociales y tener la condición de intersectoriales e interprofesionales con ámbito geográfico nacional, regional o local, lo que conlleva la necesidad de que en el acuerdo -o en acuerdos complementarios- se establezcan cláusulas que aseguren la coherencia y coordinación de los acuerdos sociales establecidos en diferentes niveles, para asegurar la eficacia y eficiencia de todos ellos. En el **ANEXO 2** se mencionan las primeras experiencias de diálogo y acuerdos sociales habidas entre 1938 y 1977.

Diálogo social y tripartismo. El concepto de tripartismo reconoce la existencia de tres partes, órdenes o clases que integran un todo. Esas partes son sujeto y objeto de derechos y obligaciones en el marco de sus respectivos ámbitos de libertad, y su participación en procesos, estructuras o mecanismos tripartitos no excluye su participación en procesos de diálogo bilateral.

En la participación tripartita se comparten espacios de soberanía para alcanzar ciertos objetivos comunes a las partes o específicos de ellas. Las correspondientes soberanías no se pierden sino que se comparten y las partes no pierden sus respectivas identidades. Por lo tanto, en el tripartismo se suman y coordinan espacios de actuación autónoma.

También el tripartismo es una modalidad de cooperación en la que se potencian y promueven relaciones encaminadas a contribuir al logro de objetivos comunes y particulares de las partes. Con ella no se pretende la absorción o desaparición de los copartícipes. Por el contrario, la cooperación no equivale a la cooptación. De lo expuesto se puede concluir que el tripartismo es una modalidad participativa de cooperación que se da entre partes autónomas que, sin perder su identidad ni independencia, comparten soberanías con el propósito de alcanzar objetivos comunes y particulares.²

Diálogo social y concertación social. Desde fines de los años 70, en materia laboral y social a la palabra “concertación” se asignó, en la práctica, la condición de sinónima de acuerdo, ajuste, arreglo, composición, concierto, conciliación, concordia, convenio, convergencia, pacto.

Así entendida, la expresión concertación pasó a equivaler a un diálogo social deliberadamente establecido para alcanzar acuerdos. Por ello a ese diálogo se denomina diálogo concertacionista, concertante o concertador. Su propósito es procurar la convergencia de voluntades y actitudes, determinando o resolviendo sobre ciertos asuntos mediante la conciliación y composición de puntos de vista e intereses distintos y a veces contradictorios. Comprende una actitud deliberada y orientada a conformar, arreglar, moderar y ajustar posiciones discrepantes con el fin de establecer, restaurar o reforzar la concordia y unión apropiadas para alcanzar ciertos objetivos. A la vez es un claro reconocimiento de la pluralidad real existente en sociedades que, como las contemporáneas, no son pétreas ni inmutables. (MORGADO, 1982) Aunque los factores que originen su aparición sean coyunturales, la concertación social usualmente tiene vocación de permanencia, para lo cual se orienta a producir acercamientos deliberados en forma permanente y no sólo esporádica. En consecuencia se puede concluir que la concertación social corresponde a una modalidad acentuada de diálogo social de intensidad negociadora.

4. Nociones sobre el marco de referencia internacional.

² En Chile la participación y cooperación tripartitas se incorporaron por primera vez en la Ley sobre Tribunales de Conciliación y Arbitraje (1924). Desde comienzos de los años 40 el tripartismo adquirió fuertes y variadas expresiones a través de organismos y mecanismos dotados de facultades de información, consulta, negociación y adopción de decisiones, en instituciones públicas tales como las Cajas de Previsión Social, la CORFO, las comisiones tripartitas laborales, los directorios de empresas estatales.

4.1. El diálogo social en la OIT.

4.1.1. Constitución, normas internacionales del trabajo. Resoluciones.

Habida cuenta de su naturaleza tripartita, en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo existen claros ejemplos de la presencia del diálogo social tripartito en la composición, funcionamiento y procedimientos de la OIT, incluidos los referentes a la preparación y adopción de las normas internacionales. Así, por ejemplo, como regla general en el texto de los Convenios y Recomendaciones se incorpora la obligación de consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, cuando existan, acerca de las modalidades de aplicación de sus normas. Adicionalmente el Consejo de Administración de la OIT ha asignado el carácter de prioritario al Convenio núm. 144, sobre la consulta tripartita (normas internacionales) de 1976, a la vez que considera actualizada la Recomendación núm. 152, sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), de 1976, e invita a los Estados Miembros a poner en ejecución la Recomendación núm. 113, sobre la consulta (rama de actividad económica y ámbito nacional), de 1960.

A esas normas se agrega el contenido de la Resolución de la OIT relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª. Reunión (2002), en la que se invita a los gobiernos a poner en marcha estructuras tripartitas de nivel nacional.

4.1.2. Declaración de Filadelfia, Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. El Programa de Trabajo Decente.

Lo concerniente al diálogo social también forma parte de la Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la Organización del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 26ª. Reunión (1944), especialmente cuando expresa que “la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada país y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones democráticas, a fin de promover el bienestar común.” También en ella se reconoce que la OIT tiene la obligación solemne de fomentar programas que permitan la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas.

La Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª. Reunión (1998) establece que todos los Miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios sobre la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, tienen la obligación de respetarlos, promoverlos hacerlos efectivos. La real existencia y total respeto de esos derechos son elementos fundamentales para que el diálogo social opere.

Al adoptarse el Programa de Trabajo Decente (87ª. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1999), se afirmó que el acceso a las oportunidades que brinda la nueva economía requiere de la existencia de instituciones sociales basadas en la participación con el objeto de conseguir la legitimación y permanencia de las correspondientes políticas económicas y sociales. En ese convencimiento “el diálogo social es un elemento inesquivable del propio ajuste.” Tal diálogo es considerado un medio y un fin en si mismo. Como medio es un factor que coadyuva en promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Como fin, el diálogo social es uno de los cuatro objetivos estratégicos del Programa, junto con la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo y la protección social.

Cooperación técnica

También el diálogo social está presente en las actividades de cooperación técnica de la OIT, tanto en las modalidades de participación de los sujetos sociales en su programación, ejecución y evaluación, como en el desarrollo de programas y proyectos específicos sobre el diálogo social y materias relacionadas, a cargo del Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo.

4.2. El diálogo social en Europa

4.2.1. Algunas experiencias europeas de nivel nacional

4.2.1.1 Panorama nacional

La experiencia europea en diálogo y acuerdos sociales se inicia en los años 30. Es numerosa y variada. Ha tenido positivos resultados y ejercido indudable influencia en otros ámbitos regionales, como el latinoamericano. Particularmente notorio es el interés existente respecto de las experiencias inaugurales bipartitas habidas en *España* con el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) de 1979; el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) de 1980, y el Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983), seguidos por el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), de carácter tripartito (1981), y el Acuerdo Económico y Social (AES), también tripartito (1984). Ellos tienen como marco de referencia a los Pactos de la Moncloa (1977), convenidos por todos los partidos políticos con representación parlamentaria al inicio de la transición política postfranquista. Fueron acuerdos políticos resultantes de diálogos políticos sobre la estabilización económica y sus componentes: beneficios fiscales y crediticios, rentas, empleo, negociación colectiva, seguridad social. Similar interés concitan las experiencias habidas en otros países como *Francia* y sus acuerdos Matignon (1936) y de Grenelle (1968), de naturaleza política con contenidos laborales; *Irlanda y Países Bajos*, países en los que el diálogo y acuerdos sociales han contribuido notoriamente en la superación de las crisis económicas de los años 70 y 80, reactivando el empleo y el crecimiento de la economía; *Italia* y su Acuerdo Scotti (1983) sobre moderación salarial y reducción de costos laborales para superar la crisis económica. Lo referido al modelo Pólder en los Países Bajos es resumido en el **ANEXO 3**.

En relación con el diálogo y acuerdos sociales habidos desde la década de los 90, *Ishikawa* distingue entre las modalidades de diálogo “extendido” (*Irlanda*) y la de diálogos “amplios” en *Alemania, Austria, Finlandia, Italia, Países Bajos y Japón*. (ISHIKAWA, 2004). A la vez, en un estudio reciente acerca de la tipología del diálogo social en los países europeos desde los años 80, se detecta la preeminencia de tres modalidades: tripartita, bipartita y mixta. En *Irlanda, Italia y Portugal* el diálogo es tripartito. Es bipartito en *Finlandia y los Países Bajos*: en *Finlandia* representantes del Gobierno participan en las negociaciones y el Gobierno apoya y presiona la conclusión de acuerdos, por ejemplo, asumiendo compromisos para su implementación, en tanto que en los *Países Bajos* el Gobierno apoya el diálogo y emite declaraciones formales o informales acerca de los acuerdos logrados, asumiendo los compromisos necesarios para su implementación, incluida la adopción de legislación. En *España* el diálogo social es mixto: la mayoría de los acuerdos interconfederales son bipartitos, pero el Gobierno los apoya mediante políticas públicas apropiadas. También hay acuerdos sociales en los que el Gobierno participa directamente, como es el caso del Acuerdo sobre la Racionalización del Sistema de Seguridad Social y el Acuerdo sobre los Contratos de Trabajo de Tiempo Parcial, consensuados con organizaciones sindicales.³

4.2.1.2. Consejos Económico-Sociales

También es muy importante la experiencia europea en lo referido a los Consejos Económicos y Sociales, herederos de la tradición social demócrata iniciada en la Constitución de Weimar (art. 165), reimplantada después de la segunda postguerra mundial. Su propósito central es institucionalizar la representación de intereses en organismos consultivos en materias económicas y sociales, incluidas las laborales. Las funciones de estos Consejos no reemplazan ni se superponen -por el contrario, se subordinan- a las funciones propias del Poder Legislativo, aunque en ocasiones cumplen algunas funciones prelegislativas o poseen facultades de iniciativa legislativa. Además, por encargo legal expreso o como “función inmanente” son la institución permanente para el diálogo social entre -o con- los representantes de los intereses económicos y sociales.

Aunque no tienen el rango de órgano constitucional, los Consejos han sido establecidos en las Constituciones de *España, Francia, Italia y Portugal*, lo que les da una relevancia especial. En otros países, como es el caso en *Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Irlanda* los Consejos han sido establecidos mediante leyes. En *Gran Bretaña* el National Economic Development Council (NEDC) no ha sido creado por normas legales o constitucionales. Creo oportuno evocar algunas características de los Consejos existentes en *España, Francia, Italia y Portugal*, las que son complementadas en los ANEXOS 4, 5 y 6

España: El Consejo Económico y Social (CES) fue creado en 1991 en desarrollo de lo establecido en el artículo 131 de la Constitución de 1978, que otorga al Estado la facultad de planificar, mediante ley, la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo territorial y sectorial y estimular el

³ Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE): Social pacts at the national level in European countries. (ILO, Geneva, 2006).

crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución. También encarga al Gobierno elaborar los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. **García Ruiz** comenta que ese texto constitucional fue objeto de un amplio debate doctrinal que en forma casi unánime coincidió en concebir al Consejo no sólo con funciones de planificación sino que también con las de asesoramiento al Gobierno en asuntos económicos y sociales, y con la de servir de foro de intereses, lo que coincidía con lo consensuado entre la UGT (Unión General de Trabajadores) y la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), en su Acuerdo Básico Interconfederal (1979). En ese Acuerdo se expresó que en el Consejo Económico y Social las distintas fuerzas sociales dispondrían “de un terreno común en el que pueda producirse el diálogo y la negociación que pudiera afectar a los grandes temas económicos y sociales”. Diversas consideraciones políticas explican la demora habida en la adopción de la ley, entre ellas la necesidad de atender prioritariamente otras materias y la existencia de mayorías que tornaban “innecesario compartir representatividad institucional.”(GARCÍA RUIZ)

Francia: El Consejo Económico y Social fue establecido en la Constitución de 1978 en reemplazo del creado en la Constitución de 1946. Entre sus facultades tiene la de exponer en el Congreso los dictámenes o informes presentados al Gobierno respecto de anteproyectos de ley sometidos a su consideración por el Gobierno. El elevado número de integrantes del Consejo, aunque dificulta su trabajo, permite a las organizaciones participantes expresar y confrontar oficialmente sus puntos de vista.

Italia: Al Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL), junto con el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, la Constitución asigna indirectamente el carácter de organismo auxiliar del Gobierno aunque también le competen funciones consultivas respecto del Congreso, a las que se suman otras vinculadas a la iniciativa legislativa. Su ley constitutiva de 1957 fue reemplazada en 1986 principalmente para corregir los negativos efectos de la excesiva representación originalmente asignada a los “expertos” y a los representantes de las empresas públicas, así como para tornar obligatorio la asistencia de las sesiones del Consejo.

Portugal: El Consejo Económico y Social (CES) fue instituido en 1991. No obstante la participación de los representantes de las fuerzas económicas y sociales ha estado presente - con distinto carácter y propósitos- desde el régimen corporativo instalado con la dictadura de Salazar. En ese sistema existía la Cámara Corporativa, de carácter consultivo y encargada de pronunciarse sobre los proyectos de ley presentados por el Gobierno a la Asamblea Nacional. Esa Cámara carecía de iniciativa propia y obviamente sus miembros no eran independientes del Gobierno. Llegada la democracia en 1974 terminó el régimen corporativo y desapareció la Cámara Corporativa. Pero en la Constitución de 1976 se estableció el Consejo Nacional del Plan, en el que se incorporaba la participación de representantes de los intereses económicos y sociales en lo concerniente a la planificación socialista de la economía. Además se establecieron funciones consultivas en “debates sobre la evolución económica y social y sobre la orientación de la política económica”. En la práctica lo concerniente a la planificación tuvo un papel reducido. En la revisión constitucional de 1989 el Consejo Nacional del Plan fue reemplazado por el Consejo Económico y Social. De otra parte, en 1984 se había creado el Consejo Permanente de Concertación Social para institucionalizar el diálogo y la concertación. Era presidido por el Primer Ministro y tenía 18 miembros (seis del Gobierno,

seis de las organizaciones sindicales y seis de las organizaciones patronales). Ese Consejo también desempeñó funciones consultivas. En 1991 dicho Consejo Permanente fue substituido por la Comisión Permanente de Concertación Social, que es parte del Consejo Económico y Social.

4.2.2. Algunas experiencias europeas de nivel regional

4.2.2.1 Panorama europeo

En la Unión Europea el diálogo social supranacional forma parte del modelo social europeo y reconoce como sujetos sólo a los partícipes sociales (social partners): las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores (diálogo bipartito), y a las autoridades públicas, especialmente la Comisión Europea (diálogo tripartito). El diálogo social se desarrolla en niveles interprofesionales y sectoriales. (KELLER). En el **ANEXO 7** se incluyen informaciones acerca de algunas modalidades del diálogo social europeo de nivel regional y en el **ANEXO 8** se resume la experiencia europea acerca del método abierto de coordinación, derivada de la Estrategia Europea de Empleo. Tal método comprende al conjunto del “ciclo del diálogo social”, esto es, sus contenidos en las fases de la negociación, acuerdo, aplicación, seguimiento y evaluación. (ISHIKAWA).

4.2.2.2. El Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) cumple funciones consultivas y de diálogo. Las primeras lo vinculan a la Comisión Europea, al Consejo y al Parlamento Europeo. Las segundas las desarrolla con las organizaciones representativas de la sociedad civil organizada (organizaciones de productores, agricultores, trabajadores, profesiones liberales, economía social, consumidores, entre otras). Al cumplir esas funciones sirve de intermediario entre la sociedad civil y las instituciones de la Unión Europea, es fuente de conocimientos especializados, coadyuva en la búsqueda de consensos y en el logro de impactos en el proceso legislativo de la Unión Europea, constituyéndose en activo protagonista y promotor de la democracia participativa. (Ver **ANEXO 9**)

4.3. El diálogo social en América Latina

4.3.1 Algunas experiencias latinoamericanas de nivel nacional

4.3.1.1 Evolución

Los países latinoamericanos no son ajenos al diálogo social. Su primera manifestación fue el llamado Triangulo de Escuintla (*Guatemala*, 1945). Las experiencias habidas permiten distinguir la existencia de cuatro períodos. En el primero (décadas de los 40 y 50) el diálogo social se relaciona claramente con el diálogo político y está orientado hacia el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el establecimiento de políticas públicas, especialmente las atinentes a reformas de la legislación y relaciones de trabajo. En el segundo, la implementación de políticas públicas antiinflacionarias y su relación con las políticas salariales caracterizan, en lo principal, a los diálogos y acuerdos sociales habidos en la década de los años 70. En el tercero (década de los años 80) los numerosos diálogos y acuerdos

sociales bipartitos y tripartitos tuvieron como eje temático central la atención de los impactos sociales y laborales de las políticas de ajuste -algunas presididas por la modalidad del “schok”. En el cuarto período (desde comienzos de la década de los años 90 hasta nuestros días), el diálogo social se ha multiplicado y expresado -con variados matices tripartitos, bipartitos y multipartitos; intersectoriales y sectoriales, de cobertura nacional, regional y local- en torno a una agenda destinada a la búsqueda de consensos (o de apoyo) a políticas públicas referidas a los cambios económicos y sociales y a sus efectos, especialmente en lo referido a la organización de la producción y del trabajo en el marco de la creciente globalización y aceleradas transformaciones tecnológicas. La armonización de las necesidades derivadas de la protección del trabajo con las exigencias derivadas de los desafíos planteados a la empresa en el campo de la competitividad nacional e internacional, agrega nuevas áreas temáticas al diálogo social. A lo anterior se suman, en algunos casos, materias vinculadas a los contenidos laborales de los acuerdos de libre comercio y de los procesos de integración. También, en varios países latinoamericanos el diálogo social ha tenido claros contenidos políticos dirigidos a favorecer y consolidar el tránsito o retorno a la democracia, en estrecha vinculación con diálogos y acuerdos políticos. (MORGADO,1998)

En el **ANEXO 10** presento algunos rasgos que caracterizan a esos períodos entre 1945 a 2006, y en el **ANEXO 11** señalo los principales ámbitos temáticos del diálogo y acuerdos sociales en América Latina en el período 1990-2006.

4.3.1.2 Institucionalización

Aunque el tema es objeto de un estudio separado, se debe destacar el creciente número de experiencias institucionalizadoras de nivel centralizado tales como las que tienen lugar en *Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay*. En muchas de ellas se ha contado con el valioso apoyo del Consejo Económico y Social de *España* y de los proyectos de cooperación técnica MATRAC (Modernización de las Administraciones del Trabajo de América Central, Belice, Panamá y República Dominicana), PRODIAC (Tripartismo y Diálogo Social en Centroamérica) y de Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social.

4.3.2 Algunas experiencias latinoamericanas de nivel regional

4.3.2.1 Diálogo social en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y en la Comunidad Andina de Naciones

Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue establecido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay mediante el Tratado de Asunción. de 1991), modificado por el Protocolo de Ouro Preto (1994). En la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, los Estados Parte 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 sus pueblos.

A tan contundente declaración y compromiso se une la existencia del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) del MERCOSUR, creado en el Protocolo de Ouro Preto como órgano de representación de intereses económicos y sociales, con funciones consultivas y la facultad de emitir recomendaciones al Grupo Mercado Común, que es uno de los órganos de gobierno del MERCOSUR. (RASO, 2006)

Como el FCES está integrado por las Secciones Nacionales de cada Estado Parte del MERCOSUR, en cada uno de ellos debe existir un foro consultivo similar que pueda cumplir las funciones determinadas en el Reglamento Interno del FCES. En el **ANEXO 12** resumo las normas reglamentarias del FCES.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). En la CAN existe una modalidad segmentada de diálogo social ya que tiene lugar: (a) entre las organizaciones sindicales al interior del Consejo Consultivo Laboral Andino, y entre éste y los entes directivos de la CAN; (b) entre las organizaciones empresariales al interior del Consejo Consultivo Empresarial Andino, y entre éste y los entes directivos de la CAN, y (c) entre los Ministros del Trabajo de la región andina al interior del Consejo Asesor de Ministros del Trabajo, y entre éste y los entes directivos de la CAN.

En consecuencia el diálogo social regional es bilateral pero también es trilateral “por agregación” en cuanto el ente convocante (la CAN) dialogue sobre unos mismos temas, aunque separadamente, con los Consejos Consultivos y el Consejo Asesor mencionados. No obstante se han desarrollado reuniones conjuntas de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial y en ellas se ha acordado promover el establecimiento de un Consejo Económico y Social Andino.

4.3.2.2 Caso de Chile: el diálogo social en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y en el Acuerdo con la Unión Europea.

En el Tratado de Libre Comercio suscrito por Chile y los Estados Unidos de América y en el Acuerdo de Chile con la Unión Europea hay contenidos relacionados con el diálogo social. En el primer caso esos contenidos son indirectos y derivan del compromiso adquirido en el Artículo 18.1 del Tratado, en el que las Partes “reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998”, por lo que se comprometen a que procurarán asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 18.8, sean reconocidos y protegidos por su legislación interna. A esos compromisos se agrega otro más específico referido a la participación de las organizaciones de trabajadores en la definición de las actividades de cooperación laboral previstas en el Tratado.

En el Acuerdo con la Comunidad Europea y sus Estados Miembros lo laboral conforma uno de los contenidos de la asociación política y económica establecida entre las Partes. Entre las materias objeto de la cooperación en materia social destaca lo referido al diálogo social. Sobre el particular las Partes reconocen que se debe promover la participación ciudadana y la participación de los interlocutores sociales en las cuestiones relacionadas con las condiciones de vida y la integración en la sociedad. Para tal efecto se comprometen, entre otras materias, a

dar prioridad a medidas destinadas a la promoción de iniciativas que contribuyan al diálogo social y a la creación de consensos, así como al desarrollo y modernización de las relaciones laborales, entre otras materias. Para el logro de los objetivos del Acuerdo se establece un marco institucional que contempla reuniones periódicas de las correspondientes sociedades civiles, en particular de los interlocutores económicos y sociales, con el propósito de mantenerlos informados sobre la aplicación del Acuerdo y recabar sugerencias para su mejoramiento.

II. VISIÓN DE LA SITUACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL EN CHILE (1990-2006)

1. Presentación de las principales experiencias⁴

Siete días después de la elección del Presidente Patricio Aylwin Azócar como Presidente de la República, con lo que se iniciaba la transición a la democracia, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) anunciaron públicamente su intención de dialogar y constituir comisiones técnicas conjuntas para el estudio de posibles acuerdos específicos en materias de interés común. Tal “declaración conjunta” de diciembre de 1989 puso de relieve claros propósitos de inaugurar una nueva fase de búsqueda de consensos, los que tuvieron una primera expresión concreta al firmarse el Marco de Referencia para el Diálogo, el 31 de enero de 1990. En ese acuerdo bipartito la CUT y la CPC declararon la necesidad de favorecer relaciones laborales estables y equitativas, que permitieran alcanzar acuerdos en materias de interés para ambas partes, y convinieron en respaldar la existencia de organizaciones sindicales y empresariales libres, representativas, autónomas, eficientes y tecnificadas. También señalaron que trabajadores y empresarios debían esforzarse en la búsqueda de entendimientos mediante el diálogo, aun cuando reconocían que éste no siempre aseguraba el logro de acuerdos. Asimismo acordaron constituir comisiones técnicas paritarias encargadas de formular proposiciones sobre temas específicos.

En ese contexto político y social, el 27 de abril de 1990 se adoptó el Acuerdo Marco suscrito por Manuel Bustos y Arturo Martínez, en representación de la CUT; Manuel Feliú, en representación de la CPC, y por el Presidente Patricio Aylwin y sus Ministros Carlos Ominami (Economía, Fomento y Reconstrucción), Alejandro Foxley (Hacienda) y René Cortázar (Trabajo). Las partes firmantes dejaron constancia de que entendían que el Acuerdo Marco “no substituye sino que facilita la búsqueda de acuerdos directos entre trabajadores y empresarios y entre éstos y el Gobierno”, a la vez que concordaron en que “tanto el Gobierno como los sectores sociales que participan en esta iniciativa mantienen, cada uno, su propio rol, sus propias responsabilidades, competencias y debida autonomía.”

Dicho acuerdo tripartito consta de seis partes. Las cuatro primeras contienen conceptos y orientaciones convenidas por las partes sociales.⁵ para desarrollar iniciativas independientes o

⁴ Destaco en forma pormenorizada lo concerniente a las experiencias de 1989 y 1990, por la importancia que hoy reviste el examen de ellas.

conjuntas en torno a temas determinados en la parte quinta, a vía de ejemplo. Entre ellos se incluyen: (a) las políticas de crecimiento y desarrollo con énfasis en el pleno empleo “como criterio global que permita garantizar de modo más eficaz la estabilidad de los puestos de trabajo, la competencia y la distribución de los beneficios”; (b) la legislación laboral “tendiendo a producir una normativa que, siendo aceptable para las partes, asegure equidad en las relaciones de trabajo; fortalezca la autonomía de las organizaciones de trabajadores y empresarios; proteja los derechos de las partes; permita una negociación colectiva equilibrada y extendida al mayor número de trabajadores; regule y prevenga los conflictos, y procure una satisfactoria estabilidad de los empleos, todo ello adecuado a las necesidades de la productividad, la competencia, el cambio tecnológico y el aumento de las fuentes de trabajo...(y que)... al mismo tiempo que asegure su legitimidad y, por lo tanto, su eficacia, sea compatible con una economía abierta al comercio internacional y esté volcada a los desafíos del siglo XXI y con un sistema democrático que requiere estabilidad y confianza de los ciudadanos”, y (c) las políticas de “participación de los sectores sociales y de sus organizaciones, tendiendo a buscar formas permanentes de información y consulta, favoreciendo su desarrollo y representatividad.”

A esos se temas generales se adicionaron otros referidos a la calidad de la educación y capacitación, especialmente de los jóvenes; la calidad, eficiencia y extensión de la salud ocupacional, preventiva y curativa; la política de salarios y de pensiones, asignaciones familiares y otras coberturas básicas; la gestión y administración del sector público y la austeridad fiscal; la vivienda, y la actividad económica del Estado.

En la sexta parte del Acuerdo Marco se incorporaron las siguientes acciones inmediatas: (a) apoyo de la CUT y la CPC al proyecto ley del Ejecutivo para aumentar el monto del ingreso mínimo legal; (b) búsqueda “de los mayores acuerdos posibles del Gobierno con las organizaciones sindicales y empresariales para la elaboración de los proyectos de ley que se envíen al Parlamento”, y (c) conversaciones directas en cada empresa acerca del pago de bonos de movilización y transporte a los trabajadores que perciben salario mínimo. También el Ejecutivo asumió dos compromisos con la CUT: enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley de complemento de la asignación familiar de los trabajadores de más bajos ingresos, sin perjuicio de elevar su monto, y, de otra parte, aumentar el monto de las pensiones mínimas y asistenciales.

Como su nombre lo indica, este Acuerdo Marco es un acuerdo para acordar. En tal condición ha cumplido funciones de estimulación y orientación de los acuerdos sociales habidos desde 1990. Entre ellos destacan los siguientes acuerdos nacionales intersectoriales e interprofesionales:

a. Acuerdo del 30 de abril de 1991, de carácter tripartito (CUT y ANEF; CPC, CONUPIA, CNC, SNA, SONAMI, SOFOFA, CCHC y ABIF), y el Gobierno, sobre criterios para la determinación del ingreso mínimo, creación de empleo productivo; apertura de nuevos

⁵ Los conceptos y orientaciones consensuadas fueron reunidas bajo los siguientes epígrafes: Chile, una oportunidad histórica; desarrollo con equidad; requisitos esenciales; una visión de futuro compartida, y el papel de las organizaciones sindicales y empresariales.

mercados, desarrollo tecnológico y preservación del medio ambiente; protección de los trabajadores en desempleo; capacitación y formación profesional, orientaciones del Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica y del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), creación del Consejo Tripartito de Capacitación y Formación Profesional ⁶; funciones de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad y disminución de las tasas de accidentabilidad en el trabajo. Adicionalmente el Gobierno y la CUT adoptaron acuerdos en materia de asignaciones familiares, pensiones mínimas y pago de las llamadas “deudas previsionales históricas”.

b. Acuerdo del 30 de abril de 1992, de carácter tripartito (CUT, CPC, Gobierno), sobre el reajuste del ingreso mínimo, la constitución de una instancia tripartita permanente para dar seguimiento a los acuerdos nacionales, y la constitución de comisiones técnicas para analizar temas como la educación para el trabajo, la salud ocupacional, el desempleo y reinserción laboral, la integración económica y reconversión productiva, la aplicación de las normas laborales, y control de la inflación. Los resultados de esos análisis podrían originar nuevos acuerdos nacionales y la adopción de políticas públicas. Entre la CUT y la CPC se acordó constituir comisiones bipartitas para efectuar análisis sobre la capacitación profesional, la macroeconomía y el desarrollo del país. A la vez, el Gobierno y la CUT adoptaron acuerdos acerca del monto de las asignaciones familiares y del subsidio único familiar.⁷

c. Acuerdo del 5 de mayo de 1993, de carácter tripartito (CUT, CPC, Gobierno), sobre el reajuste del ingreso mínimo y el control de la inflación. El Gobierno y la CUT adoptaron acuerdos sobre el aumento del monto de las asignaciones familiares, las pensiones asistenciales y el subsidio para la vivienda.

A esos acuerdos se suman otros de carácter sectorial tales como:

a. Sector público: Desde 1990 hasta la fecha anualmente han tenido lugar diálogos del Gobierno con las organizaciones de trabajadores del sector público, de carácter bipartito, los que en numerosos casos han sido de naturaleza subsectorial: salud, educación, municipalidades, por ejemplo. No siempre los diálogos han concluido en acuerdos por lo que el Gobierno ha presentado al Congreso proyectos de ley que no lograron ser consensuados. Además de lo concerniente a remuneraciones, los diálogos y acuerdos -en su caso- se han referido a materias de previsión social, modernización de la administración de personal, capacitación, participación, modernización de las relaciones laborales en el sector público, asociaciones de funcionarios, y establecimiento de una base permanente de diálogo con propósitos consultivos y de negociación de acuerdos.

⁶ Entre las actividades del Consejo destacan las relacionadas con el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, con la participación del Instituto Nacional de la juventud.

⁷ Entre las actividades realizadas en aplicación de este Acuerdo destacan las de divulgación conjunta de la normativa laboral, los trabajos preliminares para establecer un seguro de desempleo, el impulso de programas del Ministerio del Trabajo para elevar los niveles de seguridad e higiene en el trabajo y la ratificación del Convenio 144 de la OIT, sobre consultas tripartitas respecto de las normas internacionales del trabajo, lo que ha facilitado la posterior ratificación de importantes Convenios de la OIT, como el 87 y 98.

b. Sector portuario (1991): diálogo y acuerdo marco multipartito sobre modificaciones de la legislación sobre el trabajo portuario y la administración portuaria, en el que participaron representantes gubernamentales, de organizaciones de trabajadores portuarios y de empresarios portuarios, y de la Corporación Nacional de Exportadores e Importadores (usuarios de los servicios portuarios).

c. Sector del carbón (1992): diálogo y acuerdos bipartitos de los trabajadores del carbón con el Gobierno sobre retiro anticipado, terminación de la relación de trabajo y reconversión laboral, que dieron lugar a la adopción de dos leyes sobre esas materias

d. Sector de la madera y celulosa (1993): se constituyó la Comisión Nacional Tripartita para el estudio de las condiciones de trabajo en ese sector. Uno de los resultados del funcionamiento de esa Comisión es la adopción del Código de Prácticas Forestales (1997), con la participación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Corporación de la Madera (CORMA), y la Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, acompañada de la Federación de Trabajadores Forestales de Constitución y la Federación Nacional de Trabajadores de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC).

e. Sector de los exonerados por razones políticas (1996): diálogo y acuerdos bipartitos del Gobierno con el Comando de Exonerados de Chile, sobre la adopción de legislación especial para ese sector.

f. Seguridad y salud en el trabajo (1997): diálogo de carácter multipartito, sobre prevención de riesgos del trabajo, en el que se acordó desarrollar un plan nacional de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que reduzca la siniestralidad y aumente la cobertura del seguro. Para ello se creó un Comité Ejecutivo presidido por el Ministro de Trabajo e integrado por la CUT, la CPC y la Asociación de Mutualidades (entidades administradoras de la Ley N° 16.744, junto con el Instituto de Normalización Profesional, INP).

Con el propósito de fomentar el diálogo social -iniciando su institucionalización- en junio de 1994 el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle creó el Foro de Desarrollo Productivo, y en marzo de 2000, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar estableció el Consejo de Diálogo Social.

Foro de Desarrollo Productivo

Fue establecido como una instancia permanente de encuentro, reflexión e intercambio de informaciones y visiones, con el carácter de organismo asesor del Presidente de la República. Lo integraban 18 personeros del sector público (quince Ministros, dos Intendentes y el Presidente del Banco Central); 15 representantes de la CUT; 15 representantes de la CPC; diez empresarios y diez trabajadores designados por el Presidente de la República. Además se contemplaba la participación de altos personeros del mundo político, social, académico y científico, tales como los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados y Presidentes de Comisiones de esas ramas legislativas; presidentes de partidos políticos, funcionarios públicos de nivel superior, miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, autoridades eclesiásticas, intelectuales y expertos.

La estructura del Foro contemplaba la existencia de un Consejo y una Secretaría Ejecutiva. El Consejo era presidido por el Ministro de Economía y estaba integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Trabajo y Previsión Social, Educación, Obras Públicas, Transporte; representantes de la CUT y de la CPC, y cuatro trabajadores y cuatro empresarios invitados por el Presidente de la República. Estaba encargado de preparar la agenda del Foro y dar seguimiento a sus recomendaciones. A la Secretaría Ejecutiva correspondía ejecutar los acuerdos del Consejo.

Entre los resultados de las reuniones del Foro destaca la creación del Centro Nacional de la Productividad, de naturaleza tripartita y encargado de realizar estudios y dar apoyo técnico encaminados al aumento de la productividad. El Centro fue creado en la primera sesión del Foro (1994). También destacan las actividades de colaboración bipartita para el mejoramiento de la productividad y la calidad, efectuadas con ASEXMA, así como las de carácter tripartito dirigidas a los aspectos laborales del Plan de Igualdad de Oportunidades a cargo del SERNAM, con participación de la CUT, la CPC y el Gobierno. Igualmente valiosas fueron las actividades relacionadas con la proposición de crear un sistema de protección al trabajador cesante (PROTAC), antecedente del Seguro de Cesantía establecido por ley en 2001.

Al analizar el funcionamiento del Foro, se ha señalado que en esa experiencia la agenda contempló tanto materias coyunturales como de mediano y largo plazo. Ello trajo como consecuencia dispares opiniones de los representantes sindicales y empresariales respecto de los contenidos temáticos y de sus resultados. De otra parte se ha expresado que los representantes de sectores distintos a los sindicales y empresariales, al no ser parte titular del Foro, “no se sentían comprometidos con el seguimiento de las conclusiones”. Algo similar ocurría respecto de algunos Ministerios. También el diálogo fue dificultado, en alguna medida, por la insuficiencia de apoyo técnico a las partes en lo concerniente a materias de contenido extralaboral y por la escasa representación del sector de la pequeña y mediana empresa. Al mismo tiempo se ha sostenido que fue insuficiente el nivel de institucionalización del Foro y la coordinación de las instancias nacionales y regionales para los efectos de asegurar el seguimiento interconectado e intercomprometido del diálogo centralizado y descentralizado. (GARCÍA).

Consejo de Diálogo Social

Al comenzar su Gobierno el Presidente Lagos planteó la creación de un Consejo de Diálogo Social y convocó a la CUT y a la CPC a integrarlo y participar en sendas Mesas asesoras en cuatro materias económicas y sociales: reformas laborales, seguro de desempleo, mujer y mercado de trabajo, institucionalización del diálogo. Aunque en las dos primeras materias no se lograron acuerdos, el diálogo proporcionó valiosos antecedentes para la adopción de las correspondientes decisiones gubernamentales. En cambio la Mesa Mujer y Trabajo logró claros avances en lo atinente a políticas públicas sobre el cuidado infantil, reformas laborales, acoso sexual, capacitación laboral, pequeña y microempresa y previsión social. El resultado más notable fue el acuerdo consensuado en torno a un anteproyecto de ley de institucionalización del Consejo de Diálogo Social, como organismo consultivo y autónomo del Gobierno, con funciones prelegislativas respecto de las iniciativas legales de carácter económico y social que el Gobierno le someta, así como dotado de iniciativa para emitir opiniones sobre proyectos de ley en esas materias, y emitir informes sobre la ejecución de planes y programas concernientes a ellas, en los términos señalados en el **ANEXO 13**

Mesas de Diálogo

A esos ámbitos institucionales se agrega el establecimiento de numerosas “Mesas de Diálogo” para atender materias específicas, algunas de carácter coyuntural. La constitución y funcionamiento de mesas de diálogo es una práctica habitual en la actualidad. Impulsadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social esas mesas -de naturaleza tripartita y bipartita- atienden a muy variados objetivos. Entre ellas destacan las referidas a: (a) la igualdad de oportunidades de género en el sector público, (b) la discapacidad, (c) la viticultura de Casablanca, (d) el sector forestal de la Región VII, (e) la agricultura en la Región VII, (f) la salmonicultura en la Región X, y (g) el Consejo Regional de Usuarios de la Región IV.

2. Consideraciones acerca del impacto de las experiencias de diálogo social e hipótesis sobre los factores que intervinieron en los resultados obtenidos.

Medir el impacto de la práctica del diálogo social en Chile desde 1990 es una tarea necesaria para la formulación de una política pública que lo promueva y que -a la vez- lo privilegie como factor relevante en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas económicas y sociales, especialmente las relacionadas con lo laboral.

Tal medición requiere formular hipótesis acerca de los objetivos explícitos e implícitos que presidieron las principales experiencias de diálogo social habidas en el período, y -de otra parte- analizar el nivel de obtención de esos objetivos, señalando las posibles causas que favorecieron o limitaron su materialización. Con el propósito de aportar antecedentes que faciliten esa medición creo conveniente presentar ciertas consideraciones respecto de los resultados logrados, expresadas a título personal, por lo que no comprometen a la OIT.

Las consideraciones son construidas considerando dos juicios preliminares. En primer lugar pienso que las experiencias habidas han demostrado que el diálogo social es posible en Chile. Si bien su vitalidad no ha sido constante, la conveniencia de recurrir a él sigue vigente ya que, en líneas generales, ha permitido que las relaciones de trabajo evolucionen desde un clima predominantemente conflictivo a uno de mayor paz social en el que el conflicto, sin desaparecer, es canalizado hacia vías de prevención y solución en las que las partes intervienen sin que existan autoritarismos ni cooptaciones. Además, los niveles de paz social facilitados por el diálogo han sido importantes en el logro de objetivos de retorno y fortalecimiento de la democracia así como para los avances logrados en cuanto a los objetivos de desarrollo con equidad. En segundo lugar estimo que la naturaleza cambiante de los entornos políticos, sociales y económicos han tenido especial importancia en los resultados alcanzados. En oportunidades los han favorecido y en otras los han dificultado. Tal es el caso, por ejemplo, de los efectos colaterales de procesos electorales y de desaceleraciones del ritmo de crecimiento.

En tal contexto cabe adelantar algunas hipótesis acerca de los objetivos fijados y del grado en que fueron obtenidos y las posibles causas que lo explican.

Hipótesis acerca de los objetivos orientadores

Las experiencias dialogadoras de 1990 (y su antecedente de 1989) tuvieron lugar en una coyuntura política muy especial, en la que demostrar una propensión dialogadora favorecía tanto a los posibles afectados por el cambio político como a la coalición de gobierno, sus adherentes y seguidores, estimulados a demostrar la inexactitud de las predicciones de ingobernabilidad, conflictividad y pérdida del impulso del crecimiento económico. La transición a la democracia y la adición del objetivo de equidad al modelo de desarrollo exigían la implantación de un diálogo social en torno a algunos objetivos compartidos. En cuanto a los no consensuados se les reconocía como legítimos, todo ello en un marco de aceptación de la existencia de diversidades en cuanto a las visiones y proposiciones. Más aún, las partes sociales se reconocieron recíprocamente como legítimas representantes de sus sectores, no obstante que una de ellas -la CUT- no tenía existencia legal. El valor y significado de las declaraciones y compromisos asumidos en 1990 mantienen su utilidad como referentes de procesos de ampliación y profundización del diálogo social.

A partir de 1991, en la medida en que se avanzaba en la transición a la democracia y en que recíprocamente disminuían las aprehensiones iniciales de las partes sociales y políticas, la funcionalidad política inicial del diálogo cedió paso a la búsqueda de consensos en materias laborales más específicas.

De otra parte, el diálogo social tuvo lugar paralelamente con el diálogo político, en el marco de una muy equilibrada representación del Gobierno y de la oposición en el Congreso Nacional. Asimismo, la multiplicación de procesos electorales en lapsos relativamente breves -tras una larga ausencia de participación democrática- dificultó el tratamiento de los asuntos contenidos en los procesos de diálogo: los procesos electorales agregaron marcados perfilamientos programáticos de los partidos políticos y de sus líderes, restando cohesión a los bloques gubernamentales y opositores.

En ese contexto, para mantener la preeminencia del diálogo en las relaciones sociales se buscó diversificar su contenido temático, ampliar el número de sujetos sociales participantes y diversificar sus ámbitos sectoriales, profesionales y geográficos, principalmente a partir de 1994. También desde ese año se iniciaron esfuerzos para fortalecerlo y consolidarlo mediante la implantación de una institucionalización, acompañada de un reagrupamiento temático en torno a grandes propósitos, como los del desarrollo y la productividad (Foro de Desarrollo Productivo) y los ejes de cambio priorizados a partir del año 2000 (Consejo de Diálogo Social).

Hipótesis acerca de las posibles causas que explican los resultados logrados

Aunque no genere resultados visibles en el corto plazo, o éstos sean insuficientes en comparación con los propósitos tenidos en cuenta al iniciarlos, el sólo hecho de recurrir al diálogo y practicarlo, es un resultado valioso. Permite realizar una concreta pedagogía del diálogo y capacita a las partes para identificar fuerzas y debilidades del procedimiento y de las partes que en él participan, lo que permite formular diagnósticos y -principalmente- formular sugerencias para tornarlo más eficiente y eficaz. Formulada esta declaración procede formular las siguientes hipótesis acerca de las posibles causas que explican los resultados logrados:

- a. Singular importancia han tenido las actitudes de las partes hacia el diálogo, las que presentan variaciones principalmente motivadas por su percepción respecto de los costos de su participación en relación con la cuantía y calidad de los beneficios concretos que cada parte ha obtenido -o cree haber obtenido- en cada experiencia dialogadora, valoración que no siempre coincide con las apreciaciones globales que les merece la participación dialogadora en general.
- b. Esas actitudes también han sido determinadas por su percepción respecto de la pertinencia de las materias objeto del diálogo y de los apoyos existentes para fortalecer su aptitud participadora.
- c. Además, esas actitudes, en forma creciente, han sido determinadas por la naturaleza e intensidad de las desconfianzas entre los sujetos sociales y entre ellos y el Estado, en parte derivadas de la persistencia de experiencias anteriores y de convicciones e intereses políticos y económicos, algunas permanentes y otras coyunturales. También ha influido la valoración -no siempre objetiva- de las fortalezas y debilidades propias y ajenas, así como la no correspondencia entre lo deseado y lo posible y oportuno, en contextos y entornos que requieren de estrategias contextualizadas y en permanente revisión.
- d. Como el diálogo social ha sido cupular se advierten vacíos para concretar lo acordado. Ello torna conveniente propiciar que lo acordado en la cúspide tenga alguna expresión y concreción en los niveles de menor centralización, así como en los de la empresa o establecimiento. A la vez, tal condición cupular -que conlleva el ámbito nacional de aplicación de lo convenido- debería contemplar la existencia de niveles regionales y locales de actuación. Todo lo anteriormente señalado conduce a pensar que uno de los temas del diálogo social sería el de definir un mecanismo idóneo de articulación y coordinación del diálogo en diversos niveles y ámbitos geográficos.
- e. Salvo algunas excepciones, el diálogo social en Chile ha tenido lugar en ausencia de un marco institucional. Fortalecerlo y extenderlo conlleva la conveniencia de institucionalizarlo. Al identificar un marco institucional apropiado se debe recordar que en las experiencias de diálogo habidas en Chile ha quedado demostrado la existencia de claras interrelaciones entre la naturaleza de las materias objeto del diálogo y su carácter bipartito, tripartito o multipartito. Igual consideración requiere lo concerniente a sus ámbitos sectorial-intersectorial, profesional-interprofesional, nacional, regional o local.
- f. En tal identificación cabría dar un tratamiento apropiado a lo concerniente al diálogo social en el sector público en general y en la administración pública en particular, tema que ha estado presente desde 1991 en experiencias intersectoriales y sectoriales de diálogo social en nuestro país.
- g. También en la definición de lo institucional se debería tener presente la necesidad de asegurar tanto su idoneidad con lo concerniente a las funciones asignadas al diálogo social, como lo atinente a las acciones necesarias para remover los obstáculos que dificultan su promoción, desarrollo y fortalecimiento. Ello incluye incorporar -entre otras- medidas para asegurar el seguimiento de lo acordado, el apoyo a las partes que lo soliciten (asesoramiento, informaciones, formación), la realización de estudios e investigaciones, y la amplia divulgación de lo concerniente al diálogo y a las actividades del organismo que se establezca.

III. PRINCIPALES DESAFÍOS QUE PLANTEA LA VIGORIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL

La vigorización del diálogo social plantea numerosos y variados desafíos. Los principales se refieren a la idoneidad de ese diálogo, en sus expresiones bipartitas tripartitas o multipartitas, en relación con la naturaleza de sus agendas, sujetos y niveles -incluyendo las correspondientes articulaciones y coordinaciones; el papel del Estado; las estrategias y su relación con las materias, ámbitos y propósitos del diálogo; la institucionalización y sus fuentes de determinación, y la naturaleza de los acuerdos resultantes y su posible efecto vinculante.

1. Idoneidad del diálogo bipartito, tripartito o multipartito en relación con la naturaleza y sujetos, la agenda y los niveles, incluidas sus articulaciones y coordinaciones.

Como ya se ha expresado, el diálogo social puede ser bipartito, tripartito o multipartito según la naturaleza de los sujetos que participan en cada una de ellas. Su idoneidad resulta principalmente determinada por la coherencia y funcionalidad que exista entre cada una de esas modalidades y las materias que comprenden y los sujetos participantes. Las correspondientes agendas y sujetos, a su vez, contribuyen a determinar el o los niveles apropiados y coherentes con los propósitos que tienen al recurrir al diálogo social. De otra parte, la opción por radicarlo en más de un nivel torna necesario que para asegurar su idoneidad, se incluya en la agenda del diálogo lo concerniente a las articulaciones y coordinaciones de lo dialogado -y eventualmente acordado- en esos niveles.

1.1. Naturaleza y sujetos del diálogo social

Cuando las materias objeto de esos diálogos son de naturaleza laboral o estrechamente relacionadas con lo laboral -lo que tipifica al diálogo social “restringido”- las organizaciones de trabajadores y de los empleadores son sujetos naturales del diálogo social bipartito o tripartito (y el Estado lo es respecto de este último). Si la agenda además comprende materias económicas y sociales de carácter general ese diálogo bipartito o tripartito es tipificado como “amplio”. La incorporación de materias económicas y sociales más específicas conduce a que el diálogo social tripartito se convierta en multipartito, incorporando a nuevos sujetos participantes, en lo que se denomina “diálogo social extendido”. (FASHOYIN e ISHIKAWA).

Quienes abogan por la existencia del diálogo social multipartito fundamentan la participación de sujetos no laborales teniendo presente las siguientes consideraciones principales: (a) la dificultad de consensuar materias complejas que exceden de los marcos de análisis estrictamente laborales; (b) el reconocimiento del pluralismo y sus potencialidades en situaciones de bajo nivel de consenso macro social; (c) la conveniencia de elevar la efectividad de las decisiones adoptadas, en la medida que las respuestas, al ser pertinentes a realidades diversas, logren ser realmente vinculantes para los sectores y grupos sociales participantes e involucren al conjunto de la sociedad, lo cual contribuye a lograr mayores niveles de consenso que mejoren las condiciones de gobernabilidad de los cambios y la

modernización, y (d) el reconocimiento de la eficacia del diálogo al favorecer y fortalecer el compromiso de dar cumplimiento a lo acordado mediante el diálogo.⁸

De otra parte, *Fashoyin* plantea que la incorporación de sujetos distintos a los interlocutores tripartitos tradicionales también puede conllevar “el establecimiento de alianzas o la convergencia de posiciones”.(FASHOYIN). Tal interpretación adquiere especiales contornos en las estrategias sindicales encaminadas a “ampliar el círculo” mediante la construcción de coaliciones sociales con otros sectores de la sociedad civil para revitalizar al movimiento sindical y dar paso al denominado movimiento sindical social como sujeto del diálogo social. (TURNER).

A su vez, quienes abogan a favor de una participación restringida (no multipartita) señalan que la intervención de sujetos ajenos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores plantea dudas acerca de la idoneidad del diálogo y de la legitimidad social de sus resultados, especialmente si esos terceros intervienen en la adopción de decisiones en materias propias de los sujetos directos de las relaciones de trabajo. (BARRUETO).

Pienso que las modalidades bipartitas, tripartitas y multipartitas responden a la necesidad de atender apropiadamente los objetivos que identifican cada proceso de diálogo y que determinan la conformación de las correspondientes agendas. Cada modalidad tiene peculiaridades propias por lo que entre ellas existen claras diferencias. Pero esas diferencias no significan la existencia de incompatibilidades entre ellas. Por el contrario, son o pueden ser complementarias y, de esa forma, enriquecerse recíprocamente. Nada impide, por ejemplo, que en un proceso de diálogo coexistan manifestaciones bipartitas, tripartitas y multipartitas, y diferentes combinaciones de ellas, dependiendo de las materias objeto del diálogo. En otras palabras, si las materias son de naturaleza laboral habrá diálogo bipartito o tripartito. Si a ellas se adicionan contenidos extralaborales (relacionados o no con lo laboral), habrá diálogo multipartito.

De lo expresado se desprende que el Gobierno y las organizaciones de trabajadores y de empleadores son sujetos propios del diálogo bipartito y tripartito, a la vez que -en lo que no es laboral o relacionado con lo laboral- pueden ser sujetos de diálogos multipartitos nacionales e internacionales, en los que participan organizaciones de sociedad civil. Por ello se sostiene que en el diálogo multipartito participan “insiders” y “outsiders”, en tanto que en el bipartito o tripartito sólo participan los “insiders”. (FASHOYIN).

Si se reconoce que en cada modalidad de diálogo las partes que intervienen comparten espacios de actuación soberana sin renunciar a su autonomía, es lógico reconocer también que cuando coexisten dos o más modalidades de diálogo social los mencionados espacios compartidos pueden presentar agregaciones y superposiciones. Como sostienen **Casale y Arrigo**, la idoneidad y efectividad del diálogo y de sus resultados se vincula estrechamente con la apropiada representación del colectivo social que dialoga y de la representatividad y

⁸ Otras consideraciones acerca del diálogo social extendido se pueden consultar en los estudios de *Campero, Ciudad y García* individualizados en las referencias bibliográficas de esta monografía.

legitimidad de quienes actúan en su nombre. La medición de la presencia de esas condiciones resulta bastante difícil y escasamente confiable tratándose de grupos no organizados o inapropiadamente organizados. (KOLLONAY, MORGADO, 1982).

Por cierto, debe radicar en las partes sociales directas de las relaciones de trabajo la facultad para decidir si aceptan compartir sus espacios de actuación. En consecuencia, la participación de terceros debería ser acordada por las partes sociales ya mencionadas. Tal posible incorporación formaría parte del correspondiente diálogo social. Si esa incorporación es impuesta a las partes, es probable que, en la práctica, el diálogo y sus resultados pierdan eficacia y aceptación como recurso.

1.2. Agenda

Lo atinente a la agenda del diálogo social y su contenido es una de las materias respecto de las cuales las partes deben dialogar y convenir al instalarse un proceso de diálogo. Sobre el particular procede señalar que su adhesión voluntaria a los contenidos temáticos determinados por quien convoca al diálogo social puede reemplazar a esa etapa preliminar del proceso de diálogo. La agenda puede contener todas las materias respecto de las cuales las partes acuerden o acepten dialogar. Generalmente es mayor el número de contenidos de naturaleza laboral lo que no excluye, como ya se ha expresado, la incorporación de temas no laborales.

Al determinar la agenda del diálogo se debe tener presente que en la actualidad existe un generalizado reconocimiento de la importancia y necesidad de priorizar al trabajo decente como centro definidor y orientador del desarrollo y como “objetivo viable en una economía globalizada”, universalizando sus objetivos.⁹

Se considera trabajo decente al realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para promover que las mujeres y hombres puedan obtener un trabajo decente y productivo, la OIT ha fijado cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social, y el diálogo social. Este último tiene, entonces, el carácter de medio y de objetivo.¹⁰ En relación con esos objetivos, en el Informe del Director General de la OIT, *Juan Somavía*, a la XVIa. Reunión Regional Americana (Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015), se establecen políticas generales para el logro de los objetivos estratégicos y transversales que orientan la generación de trabajo decente: (a) el respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (b) el crecimiento económico que promueva mayores oportunidades de trabajo; (c) la mayor eficiencia y cobertura de la protección social, y (d) el diálogo social efectivo.

⁹ Memoria del Director General de la OIT, *Juan Somavía*, presentada a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001): Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global. OIT, Ginebra, 2001

¹⁰ Memoria del Director General de la OIT, *Juan Somavía*, presentada a la 87ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999): Trabajo Decente. OIT, Ginebra, 1999

A la vez en ese Informe se determinan políticas en las siguientes áreas de intervención específicas que refuerzan las políticas generales:

- a. Normas internacionales del trabajo
- b. Igualdad de género
- c. Empleo juvenil
- d. Microempresas y pequeñas empresas
- a. Economía informal
- b. Sector rural y desarrollo local
- c. Formación profesional
- d. Servicios de empleo
- e. Salarios y remuneraciones
- f. Seguridad y salud en el trabajo
- g. Trabajadores migrantes

En el citado Informe, además, se expresan los siguientes objetivos estratégicos de las políticas generales ya mencionadas: (a) cumplimiento efectivo de los principios y derechos laborales; (b) generación de mayores oportunidades de empleo para mujeres y hombres; (c) ampliación y fortalecimiento de los sistemas de protección social de los trabajadores; (d) promoción del diálogo social y fortalecimiento institucional de los distintos actores sociales.

A ellos se agregan los siguientes objetivos transversales: (a) superar la pobreza; (b) impulsar la igualdad, en especial la de género; (d) lograr mayor influencia de las normas internacionales del trabajo, y (e) impulsar el diálogo entre los distintos sectores de la sociedad.

Sin duda, el listado de temas comprendidos en las políticas y estrategias recién evocadas proporciona un muy importante material para determinar los contenidos temáticos que deberían ser incorporados en las agendas de las diversas modalidades de diálogo que se establezcan, de modo que a través de esos diálogos se atiendan las demandas derivadas de los cambios que vivimos, con plena sujeción al concepto de trabajo decente.

Compartir visiones sobre el futuro de Chile teniendo como indicador común el concepto de trabajo decente y sus contenidos temáticos equivale a construir ese futuro con la convicción de que el trabajo decente es productivo, es un motor de la gestión moderna de la empresa, es un capital de movilidad social, es una fuerza para generar una institucionalidad económica y laboral apropiada a las nuevas realidades del orden social emergente. (CAMPERO, 2006)

1.3. Niveles (articulaciones y coordinaciones)

Las reflexiones precedentes conducen a considerar algunos aspectos de lo atinente a los niveles en que se puede desarrollar el diálogo social. En primer lugar es necesario dilucidar si la negociación colectiva -producto del diálogo de las partes, directo o asistido- es una modalidad de diálogo social. Dar respuesta a esa interrogante conduce a la necesidad de precisar primero el nivel y las materias objeto de la correspondiente negociación colectiva, y luego contrastar la información resultante con la definición de diálogo social formulada por la OIT, en la que no obstante su carácter amplio y comprehensivo de diversas modalidades de diálogo- se focaliza el concepto de diálogo social en cuanto a las materias objeto del mismo, esto es, las “cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales.”

Participar en el diseño, adopción e implementación de políticas económicas y sociales supone la existencia de diálogo en niveles de cierto rango de centralización.

Lo recién expresado no excluye la posibilidad -o la necesidad- de que la negociación colectiva, incluida la de empresa, tenga estrechas relaciones con el diálogo social, especialmente si se tiene presente que lo acordado cupularmente normalmente requiere ser concretado mediante acuerdos en niveles de menor centralización y descentralizados, particularmente si el acuerdo cupular tiene el carácter de acuerdo-marco. De otra parte, las buenas prácticas en la negociación colectiva y el ámbito de su cobertura temática, geográfica y personal proporcionan antecedentes útiles para medir la viabilidad de establecer y fortalecer el diálogo social en niveles centralizados. Además, la negociación colectiva es un ejercicio de diálogo descentralizado que enriquece la experiencia de las partes en la búsqueda de compromisos mutuamente satisfactorios, a la vez que constituye una modalidad de participación en la empresa.

En segundo lugar se puede expresar que del análisis de las experiencias de diálogo social en nuestro país y en el extranjero se desprende que en armonía y correspondencia con las motivaciones y objetivos que han conducido a la instalación de procedimientos de diálogo, preferentemente ellos han tenido lugar en niveles centralizados, lo que no ha obstado a que también se expresen en niveles menores.

Por ello, no resulta apropiada la determinación exclusiva y excluyente de sólo un nivel para el diálogo social. Por el contrario, ese diálogo será más eficaz si puede tener lugar en diferentes niveles. En tal caso, la resultante pluralidad de niveles obliga a definir las correlaciones, concordancias, coordinaciones y articulaciones que eviten la ocurrencia de diálogos “en cascada”, en los que en forma recurrente se negocie un mismo asunto.

De lo expuesto se concluye que es recomendable que el diálogo social tenga lugar en variados niveles internacionales y nacionales, con ámbitos de cobertura intersectorial o sectorial; interprofesional o profesional; nacional, regional o local.

2. Papel del Estado

Sin duda, la participación del Estado es imprescindible si el diálogo social se vincula con lo concerniente a las políticas públicas. Lo que admite matizaciones es lo atinente a las modalidades e intensidades de esa participación, las que configuran el papel del Estado en un esquema en que el diálogo social sea el objetivo o uno de los medios o recursos presentes en la determinación y aplicación de políticas públicas. A su vez, las modalidades responden a la naturaleza de la agenda, los sujetos y los propósitos del diálogo, en tanto que las intensidades resultan moldeadas por esos factores y por las características permanentes o coyunturales del entorno económico y político, como es el caso del papel del Estado en el proceso de desarrollo¹¹, o -como sostiene *Regini*- por el nivel que adquiera la evolución de la

¹¹ *Lahera* afirma que la necesidad de la participación del sector público en el proceso de desarrollo resulta de varios factores, entre ellos (i) su insustituible papel en la generación de externalidades; (ii) el manejo de información agregada (no individual o de empresa); (iii) la adopción de visiones intergeneracionales e

concertación política desde la fase de los intercambios políticos a la de “devolución de la autoridad.” (REGINI).

En esos contextos el papel del Estado es variado y adquiere diferenciaciones mayores según los países y las épocas. Principalmente asume uno o más de los siguientes roles:

- a. **Estado sujeto participante del diálogo social:** El Estado es parte del diálogo social multipartito, del tripartito propiamente tal y del que resulta de su papel de sujeto en diálogos bipartitos separados en las organizaciones de trabajadores y de empleadores (tripartitos por agregación). También adquiere tal carácter cuando acoge y aplica acuerdos bipartitos de los interlocutores sociales directos, o multipartitos en los que no ha participado (tripartitos por adhesión).
- b. **Estado promotor y facilitador:** cuando construye o coadyuva a la construcción de los factores objetivos que deben concurrir para que exista un diálogo social idóneo y eficaz. Ello puede comprender la adopción de medidas que lo viabilicen, tales como reformas legislativas y acciones administrativas que fortalezcan la libertad sindical; el desarrollo de actividades de capacitación, asesoramiento e información; la institucionalización y dotación de recursos.
- c. **Estado condicionador:** cuando ejerce o pone en evidencia su capacidad de coacción legítima, “invitando” a las partes a dialogar y, eventualmente, consensuar. Tal papel queda en evidencia cuando se advierte a las partes -o ellas lo intuyen- que en ausencia de diálogo y de acuerdos, en su caso, el Estado entenderá concluida esa instancia y recurrirá sólo a las de determinación heterónoma. Tal decisión asignaría al diálogo social la condición de “segunda mejor opción para la gestión de la política pública.” (SCHMITTER, 1991)
- d. **Estado financiador:** el diálogo negociador y la posibilidad de adoptar acuerdos suele facilitarse si el Estado adquiere compromisos para financiar costos que las partes dialogantes no puedan o no desean asumir, recurriendo al otorgamiento de compensaciones o incentivos.
- e. **Estado garantizador:** el diálogo y sus posibles acuerdos resultan favorecidos cuando el Estado es, además de partícipe, garante del leal desarrollo del proceso dialogante y del oportuno y eficaz cumplimiento de los acuerdos correspondientes, mediante actividades de seguimiento apropiadas, incluidas las de articulación con otros procesos de diálogo -incluso políticos- paralelos, preexistentes o que se desarrollen en el futuro.

3. Estrategias y su relación con los ámbitos y propósitos.

Para asegurar la coherencia y funcionalidad de las estrategias que se diseñen para fortalecer la práctica del diálogo social se debe tener presente la naturaleza de las materias que éste comprenda, los ámbitos que pretende cubrir y los propósitos explícitos e implícitos, compartidos o inducidos en cada proceso de diálogo. Por ello, no hay “una estrategia” sino que éstas deben ser determinadas con ocasión de cada episodio dialogador. No obstante se puede apreciar la existencia de algunos elementos constantes que deben ser considerados.

intertemporales y su papel de garante de los acuerdos internacionales, y (iv) su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas públicas y del respectivo marco institucional.

Entre ellos destaca el papel central que tienen los llamados elementos condicionantes subjetivos (el “animus”), como factor indispensable en toda experiencia genuina y eficaz de diálogo. Su intensidad y calidad contribuyen a disminuir y superar los efectos negativos atribuibles a la inexistencia o existencia insuficiente de uno o más de los elementos condicionantes de carácter objetivo. En cambio la falta de genuinidad del “animus” da lugar a remedos o falsificaciones, desvirtuaciones o desnaturalizaciones, que conducen a distorsiones o manipulaciones en las que el supuesto diálogo es utilizado como práctica dilatoria o como modalidad de cooptación o imposición de decisiones, o de simulación de acuerdos. Esas deformaciones impiden que el diálogo genere los espacios de confianza recíproca que garanticen su idoneidad.

Junto con la apropiada presencia del “animus” destacan criterios estratégicos generales (CAMPERO: 2003) tales como:

- a. Evaluar los niveles de consenso y disenso existentes. Si son moderados se debería recurrir al diálogo encaminado a la adopción de acuerdos macro sociales básicos, parciales y progresivos.
- b. Evaluar los niveles de representatividad social y representatividad simbólica de las partes, la capacidad de agregación de intereses, la capacidad de hacer procesables las demandas, y la relación sinérgica entre diálogo social, sociedad civil, sistema político y Estado.
- c. Utilizar criterios de pertinencia y de oportunidad respecto de los objetivos, distinguiendo entre los de carácter general -referidos a la gobernabilidad y a lo social, político y económico- y los de carácter específico y desagregado, contrastándolos con el nivel de consenso existente entre las partes. Ello permitirá fijar el orden y gradualidad para atender las materias comprendidas en el diálogo y determinar quienes serán las partes y cuales los niveles del diálogo tripartito o multipartito. También facilitará la definición de agendas de largo plazo en las que se identifiquen objetivos de nivel nacional, en el entendido de que el diálogo social es un proceso que puede adquirir distintas modalidades en el tiempo conforme a las necesidades que plantee el avance de los procesos de desarrollo económico social.
- d. Identificar el papel de tripartismo como mecanismo que contribuye a que sus resultados generen políticas públicas y consensos socialmente sólidos.
- e. Plantear diseños amplios y flexibles del diálogo social, que coadyuve a: (i) mejorar la capacidad de adoptar con mayor pertinencia recomendaciones que conduzcan a decisiones en materias sociales, políticas y económicas globales con efecto adecuado sobre las cuestiones laborales; (ii) dotar de alta eficiencia a las decisiones que se acuerden, para que ellas sean percibidas “como acciones que realmente alteran o modifican positivamente situaciones conflictivas prevalecientes”, y (iii) lograr que los resultados del diálogo generen un grado de continuidad a través del tiempo y no sólo tengan el carácter de coyunturales, a la vez que desarrollen expectativas de éxito en su capacidad de lograr consensos entre intereses diversos, creando razonables posibilidades de progreso duraderas, e impidiendo el desarrollo de estrategias de sustitución del diálogo social.

f. Crear confianzas entre los distintos actores sociales y políticos y reconocer el papel del gobierno en la generación de espacios para esa autonomía social, asumiendo un rol de agente promotor de dicha autonomía y de garante de sus resultados.

En el marco de dichos criterios estratégicos generales corresponde presentar algunos elementos que contribuyan a dar respuesta a dos interrogantes recurrentes e importantes relacionadas con la identificación de estrategias eficaces en situaciones en que predominen situaciones de disenso y confrontación o actitudes de indiferencia, suspicacia o rechazo del diálogo social: ¿se debe priorizar la promoción e implementación del diálogo social en los niveles descentralizados?, ¿se debe priorizar el establecimiento de una agenda conformada solo por materias en torno a las cuales existen niveles altos o moderados de consenso?

Como la voz priorizar no es sinónima de excluir, corresponde afirmar que equivale a jerarquizar postergando lo no prioritario para una oportunidad posterior, lo que exige determinar en quién radica la facultad para decidir lo que se prioriza, o para establecer las condiciones y procedimientos que se utilizarán para asignar prioridades.

En cuanto al nivel del diálogo social, en primer lugar se debe tener presente que su determinación resulta fuertemente determinada por los propósitos que lo guían, la naturaleza de los temas de la agenda y el ámbito de aplicación que se asigne a los acuerdos resultantes. En segundo lugar hay que recordar que la práctica del diálogo social en el nivel descentralizado no excluye, necesariamente, su presencia en niveles centralizados si ello fortalece lo acordado. A la inversa, el diálogo social habido en forma cupular requiere expresarse también en niveles descentralizados para asegurar su efectividad. En todo caso no se debe perder de vista que la multiplicación de los ámbitos participativos del diálogo exige que en todos los niveles tienen que estar presentes los elementos condicionantes objetivos y subjetivos del mismo. Así, por ejemplo, la ausencia o presencia insuficiente de libertad sindical o de genuina representatividad de los sujetos que participan en el diálogo tornan inane los esfuerzos que se realicen para instalar experiencias descentralizadas o centralizadas de diálogo.

Al responder la segunda interrogante es conveniente recordar que si el diálogo lo reducimos a lo que se puede consensuar con menos dificultades, por importantes que sean los acuerdos alcanzados se podrá sostener que como eran fuertes las presunciones de que se obtendrían, el diálogo tuvo una función menor en su logro, por lo que sólo contribuiría a oficializar y formalizar consensos ya existentes. Pero aun en esas circunstancias el diálogo puede ser positivamente evaluado si la obtención del acuerdo -aunque previsible y esperado- demuestra que el diálogo es posible y fecundo, lo que favorece la consolidación o ampliación de los niveles de consenso preexistentes. Por el contrario, si se prioriza lo que es más difícil consensuar, el posible acuerdo resultante -por modesto que sea- también permitirá que el diálogo sea bien evaluado y hasta sobrevalorado, habida cuenta de las condiciones adversas en que tuvo lugar. A la vez, aunque no se logre un acuerdo también el diálogo constituye un acto docente que enriquece la cultura del diálogo, ya que ilustra acerca de las carencias existentes y señala las vías y medios para lograr construir conductas de diálogo más perfeccionadas y amplias.

Teniendo presente lecciones derivadas de las experiencias habidas desde 1990, se ha sostenido que como no siempre posible alcanzar entendimientos en todas las materias objeto del

diálogo, resulta más eficiente avanzar en materias concretas, cuyos beneficios sean perceptibles por todos. (GARCÍA).

4. Institucionalización del diálogo social

Se sostiene que la eficaz implantación del diálogo social supone la existencia de estructuras permanentes que lo promuevan y le den un marco físico, procesal y de apoyo técnico en el que el diálogo tenga lugar y se desarrolle. La institucionalización, además, favorecería la apropiada concreción de los posibles resultados del diálogo mediante actividades de seguimiento que incluyan la verificación del cumplimiento de lo acordado y las actividades de asesoramiento que sean necesarias.

De otra parte hay quienes afirman que la institucionalización del diálogo puede rigidizarlo, burocratizarlo y convertirlo en una práctica sólo formal, inane, sin real arraigo que lo legitime e impulse. En ese caso es posible que las estructuras creadas tiendan a albergar prácticas de diálogo -principal o solamente- destinadas que a justificar su existencia y la correspondiente asignación de recursos. Por ello se sostiene que no es recomendable institucionalizarlo.

La institucionalización del diálogo no es uniforme. En algunos países se opta por radicarlo en organismos especialmente establecidos para ese fin, como es el caso del Consejo Económico y Social de *Holanda* y del Consejo Económico y Social Nacional de *Irlanda*. En otros se radica en organismos consultivos de los Ministerios de Trabajo, por ejemplo, en *Colombia* y *Perú*. En otros países el diálogo tiene lugar en organismos públicos de variada competencia especializados en materias tales como la planificación nacional, el salario mínimo y las remuneraciones, la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, la productividad, la solución de conflictos.

Si se opta por institucionalizar el diálogo social, al determinar los contornos, contenidos, composición, medios, formalidades y normas de procedimiento se debe tener muy especialmente en cuenta el nivel de cultura dialogadora existente y la naturaleza de las tradiciones de entendimiento/enfrentamiento, compromiso/confrontación del sistema de relaciones de trabajo y del correspondiente sistema de relaciones políticas.

Similar importancia reviste lo concerniente a los procedimientos y formalización. Al respecto creo que los procedimientos y la formalización resultante deben poseer las características necesarias para que el diálogo no resulte obstaculizado por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas; que las medidas para fomentarlo no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de las partes, y que esas medidas deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Sobre el particular se ha opinado que si no existe alta representatividad y cultura dialogal parecería necesario diseñar una institucionalidad más formalizada que constituya “un instrumento para promover el interés de los actores sociales a participar en un espacio que les ofrezca capacidad de interlocución bipartita y tripartita y consecuentemente incentivar sus esfuerzos de organización y representatividad, así como crear progresivamente la experiencia del diálogo social como un instrumento eficaz”. Para ello es esencial “la simplicidad de su

operatoria y de las normas que lo regulen, dejando espacios para la libre expresión, el reconocimiento y respeto de las legítimas diferencias de los actores que participan”. (GARCÍA).

5. Naturaleza de los acuerdos y su posible carácter vinculante.

Aunque no existen normas que determinen lo concerniente a los posibles efectos vinculantes del acuerdo social, se puede sostener que su coercibilidad puede derivar de cuatro fuentes principales: (a) la decisión de las partes para dar cumplimiento voluntario de lo acordado; (b) la adopción de normas legales que atribuyan imperatividad a los consensos logrados; (c) el dictado de decretos o realización de actos administrativos que tornen obligatorio lo acordado, o (d) la inclusión de lo convenido en convenciones (contratos o convenios colectivos) derivadas del ejercicio de la autonomía colectiva en la negociación colectiva. Respecto de esta última vía es necesario advertir que el recurso a la negociación colectiva presenta serios problemas en los países en que ella tiene lugar -exclusiva o predominantemente- en el nivel de la empresa, o en los que su cobertura personal y temática es limitada por razones legales y fácticas.

Cabe señalar que el recurso a la vía legislativa conlleva la posibilidad de que la legislación resultante no recoja total o parcialmente lo acordado por las partes. En el primer caso podría surgir una colisión entre la facultad legislativa del Estado y la autonomía colectiva de las partes sociales dialogantes. En cambio, si lo acordado por las partes es parcialmente incorporado en la ley, la colisión mencionada existiría sólo respecto de los contenidos convencionales no “legalizados”, en tanto que en lo que concierne a lo acogido en la legislación ésta adquiere el carácter de “legislación concertada”, en la que se armonizan el poder legislativo estatal con la mencionada autonomía colectiva de las partes dialogantes.

De lo expresado se puede colegir la importancia que tiene el cumplimiento voluntario de lo acordado. Los compromisos asumidos por las partes en el acuerdo deben incluir su firme propósito de dar cumplimiento pleno, leal y oportuno a lo convenido.

La determinación de la vía más apropiada para asegurar que lo vinculante de los acuerdos tenga efectiva concreción conduce necesariamente a precisar la naturaleza de las materias objeto del acuerdo social resultante del diálogo. En algunas ocasiones éstas configuran “acuerdos para acordar”, en los que las partes, junto con reconocerse recíprocamente como representantes de determinados colectivos e intereses, determinan materias, procedimientos y estrategias para dialogar y convenir acuerdos que desarrollen los compromisos inicialmente contraídos. En otros casos ellas tienen contenidos declarativos, normativos y obligacionales que las partes se comprometen a dar cumplimiento. También hay casos en que lo acordado participa de ambos caracteres o agrega acuerdos de naturaleza coyuntural “reactiva”, destinados a dar solución a problemas o conflictos preexistentes, o de naturaleza “proactiva” vinculados a la prevención de conflictos o la construcción y puesta en marcha de nuevos modelos de relaciones de trabajo en renovados marcos sociales, económicos y políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hugo Barreto Guione: ¿Interlocutores y diálogo social o sindicatos y negociación? (Una pregunta y otras cuestiones sobre ética, derechos y mundo del trabajo). En: Revista Gaceta Laboral, Vol. 11 N°1 (2005). Universidad de Zulia., Venezuela.

Guillermo Campero: La concertación social: una política de gobernabilidad democrática de los procesos de cambio. La experiencia de Chile. En: Diálogo y Concertación Social. Coloquio Tripartito de Bogotá. OIT y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia. Lima, 1997.

Guillermo Campero: Diálogo Social y Trabajo Decente en América Latina. OIT, Santiago. 2003

Guillermo Campero: El trabajo decente: una propuesta que otorga sentido y soporte cultural a la nueva era del mundo de trabajo. En: Multinacionales operando en Chile. Homenaje a Malva Espinoza. Gobierno de Chile: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Cuaderno de Investigación 27. Santiago, junio de 2006.

Martín Carrillo y Denis Sulmont: La concertación social en América Latina. Lima, 2004

Giuseppe Casale y Gianni Arrigo: Social dialogue and good governance. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Adolfo Ciudad Reynaud: Los Consejos Consultivos Tripartitos: Visión Comparada. (Ponencia presentada en la Reunión Técnica sobre Diálogo Social Tripartito en Ecuador, Manta, 2004). No publicada.

Federico Durán López: La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social Español. En: El Diálogo Social y su Institucionalización en España (Coordinador: Federico Durán López). Consejo Económico y Social (CES) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Colección Estudios. Madrid, 1998.

Tayo Fashoyin: Colaboración tripartita, diálogo social y desarrollo nacional. En: Revista Internacional del Trabajo. Vol. 123 (2004), núm. 1. OIT, Ginebra, 2004

Alvaro García Hurtado: El diálogo social en Chile: experiencias, resultados y propuestas. OIT, Santiago, 2003

J. Luis García Ruiz: La representación de intereses en las democracias avanzadas. En: El Diálogo Social y su Institucionalización en España (Coordinador: Federico Durán López). Consejo Económico y Social (CES) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Colección Estudios. Madrid, 1998.

Junko Ishikawa: Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social. Programa Infocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT, 2004.

Berndt Keller: Social dialogues-the specific case of the European Union. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Csilla Kolonay Lehoczky: Social dialogue, economic freedom and industrial relations. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Eugenio Lahera Parada: Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, Breviarios. Primera edición. Chile, 2002.

Héctor Lucena: De los viejos a los nuevos consensos. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Daniel Martínez, María Luz Vega Ruiz: Libertad sindical y diálogo social en los Países Andinos. OIT: Equipo Técnico Multidisciplinarios para los Países Andino. Lima, 2001

Emilio Morgado Valenzuela: Algunas consideraciones sobre la concertación social. En: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social: Confrontación o compromiso social en las relaciones de trabajo en los años 80. II Encuentro Iberoamericano sobre Relaciones de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, marzo de 1982.

Emilio Morgado Valenzuela: La concertación social en Iberoamérica. En: El Diálogo Social y su Institucionalización en España (Coordinador: Federico Durán López). Consejo Económico y Social (CES) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Colección Estudios. Madrid, 1998.

Emilio Morgado Valenzuela: “América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos”. OIT, Lima, 2002

Serafino Negrelli: Globalisation, social dialogue and the frontiers of economic and social democracy. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

OIT: Memoria del Director General: El trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, 1999. Ginebra, 1999

OIT: Memoria del Director General: Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas. Décimo Cuarta Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas (Lima, agosto 1999). Lima, 1999

OIT: Memoria del Director General: Reducir el déficit de trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001. Ginebra, 2001

OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Promoviendo el trabajo decente en las Américas. La agenda hemisférica 2006-2015.(Basada en la Memoria del Director General presentado en la Décimo Sexta Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas (Brasil, mayo 2006). Lima, 2006

Guillermo Pérez V.: Una visión regional sobre el diálogo social. En: Asociación Chilena de Relaciones Laborales: Quinto Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo. Tomo II. (Editor: Emilio Morgado). Santiago, julio de 2005.

Juan Raso Delgue: Relaciones de trabajo protección social en el proceso de integración del MERCOSUR. En: Asociación Chilena de Relaciones Laborales: Quinto Congreso Regional Americano de Relaciones de Trabajo. Tomo II. (Editor: Emilio Morgado). Santiago, julio de 2005.

Marino Regini: Thirty years later: from corporatism to social pacts. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Philippe C. Schmitter: La concertación social en perspectiva comparada: otros medios de adopción y desarrollo de políticas públicas. En: Concertación social, neocorporatismo y democracia. (Compilador: Álvaro Espina). Colección Economía y Sociología del Trabajo N° 46, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España, 1991.

Jose Da Silva: El Consejo Económico y Social de Portugal. En: El Diálogo Social y su Institucionalización en España (Coordinador: Federico Durán López). Consejo Económico y Social (CES) y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Colección Estudios. Madrid, 1998.

Denis Sulmont: La concertación socio-laboral en Perú. Lima, 2006

Torsten Svenson and Per Ola Öberg: Is there still a social dialogue in post corporatist Sweden?. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Carlos A. Toselli y Alicia G. Ulloa de Torresan: Diálogo social, libertad económica y relaciones laborales. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Lowel Turner: Widening the circle. Social dialogue and the politics of urban coalition building. En: XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

Humberto Villasmil: Diálogo, tripartismo y concertación social. Una introducción a los consejos económicos y sociales. Proyecto PRODIAC/OIT. San José, 2001

ANEXOS

ANEXO 1. El orden político, el orden económico y el orden social: tres dimensiones a considerar para los objetivos de estabilidad, progreso y paz social como contexto del Diálogo Social. (*)

Orden Político

1. El primer factor a considerar se refiere a examinar las concepciones doctrinarias predominantes acerca del orden político y las culturas y subculturas políticas que tienen influencia en los ciudadanos o por lo menos las de aquellos grupos o sectores sociales que operan como actores políticos.

Las opciones que expresan las doctrinas o ideas políticas prevalecientes en la opinión pública y en los actores más relevantes influyen significativamente en el funcionamiento del sistema político y constituyen por tanto un factor fundamental para identificar el contexto ideológico que enfrentan los temas de gobernabilidad de los procesos de cambio, que puede ser más consensual o más polarizado y, en consecuencia, el marco en el cual el papel del Diálogo Social puede ser definido.

2. El nivel y desarrollo de las instituciones políticas son la segunda dimensión a considerar. Las instituciones políticas, según sus características de solidez, eficiencia y capacidad de operación conllevan distintos niveles de certidumbre en cuanto a su estabilidad y vigencia. Es necesario evaluar el estado de ellas para obtener un diagnóstico apropiado de las posibilidades reales que existen de contar con un marco institucional estable y eficaz, capaz de asegurar condiciones básicas de gobernabilidad y oportunidades adecuadas para que funcione el diálogo social. Entre otras instituciones que requieren ser examinadas se encuentran las normas constitucionales y el marco legal existente, en particular las que rigen la función pública y las que regulan las relaciones entre el poder político y la sociedad civil.

3. La calidad y eficacia del sistema político institucional es la tercera dimensión que hay que evaluar. Esto es, la capacidad de procesamiento de las demandas y presiones por parte de los actores políticos, económicos y sociales relevantes y la capacidad de respuesta del sistema.

Orden económico

1. Al igual que en el orden político es preciso identificar primero el estado del debate de ideas, intelectual y social, en el campo de las políticas económicas concretas. De hecho ambos debates están ligados y se influyen mutuamente.

En la región la cuestión del papel del libre mercado versus el Estado conductor o intervencionista, está solamente aparentemente resuelto. Si bien, las políticas de mercado han adquirido predominio, la cuestión de las regulaciones públicas y el rol de los ciudadanos son temas que se encuentran en debate en casi todos nuestros países .

2. Las instituciones económicas vigentes en los países son el segundo elemento a examinar. Entre ellas resulta fundamental examinar por ejemplo, como y de que manera se aplican en la práctica los derechos de propiedad, el papel económico efectivo del Estado (que puede ser reducido pero potente para impulsar o entorpecer iniciativas de emprendimiento) y del mercado (que puede ser dominante, pero no necesariamente eficiente y transparente en la asignación de recursos todos los campos), la legislación que regula la estructura y el funcionamiento de la economía y el grado de estabilidad y certidumbre que proporcionan tales instituciones. Estos factores se deben evaluar pues ellos tienen efecto sobre el proceso político y el orden social.

3. En tercer lugar es importante evaluar los resultados efectivos del orden económico en aplicación. Ello implica identificar, entre otros, indicadores de crecimiento, empleo, distribución de la riqueza y el ingreso, niveles de pobreza y, en general, resultados sociales dependientes del rendimiento económico.

Orden social

1. En esta dimensión se trata de identificar en primer término la importancia real de los actores sociales. Esto es, cuán inclusivo o excluyente es el orden político y social. Un orden sociopolítico excluyente presenta severas limitaciones para su aplicación y limita su capacidad de contribuir a la gobernabilidad social y política.

Es necesario asimismo considerar el tipo de relación entre tales actores, a fin de construir un balance del poder social que surge de ellas y del estado y potencialidad de confrontación-cooperación que se da entre estos.

2. En segundo lugar es relevante conocer bien la capacidad de convocatoria de las organizaciones sociales, su autonomía y tipo de relaciones respecto del Estado y con los partidos, así como con otros sectores sociales. Esto permite, por una parte, una mejor predictibilidad del comportamiento social frente al orden político existente y, por otra, identificar si existen o no condiciones para generar coaliciones o agregaciones de sectores que -más allá de sus diferencias-puedan dar sustentación política y social al orden político y social, contribuyendo a su funcionamiento y estabilidad. Esta potencialidad de concertación en la diferencia es un factor de importancia para la eficacia del diálogo social como factor contribuyente a la gobernabilidad democrática.

3. Por último es importante evaluar los resultados del orden social y sus expresiones concretas. Una evaluación que considere tanto los aspectos subjetivos como objetivos. Es decir que incluya indagaciones sobre los sentimientos de satisfacción o insatisfacción social como también indicadores formales. Esto contribuye a formarse, con base en ambos, una imagen de la calidad de vida de la sociedad, expresada en datos y en percepciones, entre otros aspectos sobre la eficiencia y cobertura de los servicios sociales, la equidad de oportunidades, la superación de la pobreza e indigencia, la distribución de la riqueza y el ingreso, etc.

(*) Fuente: **Guillermo Campero**: Diálogo Social y Trabajo Decente en América Latina. OIT, Santiago. 2003

ANEXO 2. Primeras experiencias de diálogo y acuerdos sociales (1938-1977)

- **1938, Suecia**: Acuerdo básico entre la Confederación de Empleadores de Suecia y la Confederación de Sindicatos de Suecia.
- **1945, Guatemala**: Triángulo de Esquintla. Acuerdo multitemático y multipartito de fortalecimiento de las instituciones democráticas y reformas laborales.
- **1945, México**: Pacto Obrero-Industrial, Tripartito
- **1946, Finlandia**: Acuerdo general.
- **1947, Bélgica**: Acuerdo nacional sobre delegaciones sindicales.
- **1954, República Federal de Alemania**: Acuerdo sobre la conciliación.
- **1956, Filipinas**: Código voluntario de principios en las relaciones laborales.
- **1958, Venezuela**: Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal, de transición a la democracia, de relaciones de trabajo y de reforma de la legislación del trabajo.
- **1958, India**: Código de disciplina en el trabajo.
- **1958, India**: Principios generales para el establecimiento de un procedimiento de examen de quejas y procedimiento tipo sobre la materia.
- **1960, Bélgica**: Declaración común sobre la productividad.

- **1960, Dinamarca:** Acuerdo básico entre la Confederación de Empleadores Daneses y la Federación Nacional de Sindicatos Daneses.
- **1961, Kenia:** (a) Carta de relaciones de trabajo, y (b) Acuerdo en la Federación de Empleadores de Kenia y la Federación del Trabajo de Kenia para instituir el Consejo Consultivo Paritario Nacional.
- **1961, Pakistán Occidental:** Normas de la Comisión Paritaria Consultiva.
- **1962, Chipre:** Acuerdo básico sobre normas para la negociación de contratos colectivos y la solución de conflictos colectivos y reclamaciones.
- **1962, Malasia:** Principios fundamentales sobre política de relaciones de trabajo.
- **1964, Dinamarca:** (a) Acuerdo sobre los comités paritarios consultivos, y (b) Acuerdo sobre las negociaciones.
- **1964, Uganda:** Acuerdo sobre relaciones de trabajo.
- **1965, Italia:** (a) Acuerdo interconfederal sobre los despidos individuales, y (b) Acuerdo interconfederal sobre los despidos por reducción del personal.
- **1965, Singapur:** Carta del progreso industrial y código de normas sobre productividad.
- **1966, Italia:** Acuerdo interconfederal sobre la institución y funcionamiento de las comisiones internas.
- **1966, Suecia:** (a) Acuerdo sobre los comités de empresa; (b) Acuerdo sobre la promoción de colaboración entre la dirección y los trabajadores y empleados, y (c) Acuerdo sobre la situación de los delegados sindicales dentro de la empresa.
- **1967, Israel:** Acuerdo colectivo de carácter general sobre la regulación de las condiciones de trabajo.
- **1967, Zambia:** (a) Compromiso relativo al plan de desarrollo nacional, y (b) Código para fomentar la productividad.
- **1968, Congo:** Acuerdo colectivo interprofesional nacional.
- **1969, Bélgica:** (a) Acuerdo nacional interprofesional sobre programación social, y (b) Acuerdo sobre los delegados sindicales.
- **1969, Noruega:** Acuerdo básico.
- **1969, Suiza:** Acuerdo sobre la paz social en la industria de maquinarias y de metales.
- **1970, Australia:** Principios según los cuales deben ser concebidos y puestos en práctica procedimientos eficaces para la prevención y solución de los conflictos de trabajo.
- **1970, Francia:** Acuerdo nacional interprofesional sobre la formación y el perfeccionamiento profesionales.
- **1970, Sierra Leona:** Carta de Relaciones de Trabajo.
- **1973, Argentina:** Acta de Compromiso Nacional.
- **1977, México:** Alianza para la Producción

ANEXO 3. Países Bajos: el modelo Pólder.

En la década de los 70 decayó el diálogo social institucionalizado establecido en los Países Bajos al inicio de la posguerra, pero recobró su importancia al renovarse el Acuerdo Wassenaar en 1982. “En una situación de dificultades económicas y de desempleo rampante, los sindicatos y las confederaciones de empleadores firmaron para congelar los salarios durante dos años y suspender el reajuste del costo de la vida. A cambio, los empleadores acordaron negociar reducciones en la jornada de trabajo. El Acuerdo Wassenaar se convirtió en el precedente de una serie de acuerdos conjuntos más pormenorizados.

En la década de 1990 se entró a una fase más compleja de diálogo social, cuando el gobierno empezó a planificar el logro de un equilibrio más justo entre la seguridad y la flexibilidad del mercado laboral, un concepto que se denominó “flexiseguridad” (o “flexiguridad”). Los sindicatos acordaron ejercer una menor resistencia jurídica frente a los despidos de trabajadores con contrato por tiempo indefinido si se aumentaba la protección para los trabajadores con contratos por tiempo determinado. También hubo una reducción de algunas prestaciones sociales que se consideraban que constituían una trampa para el desempleo. El acuerdo también condujo a la aceptación de los salarios mínimos reducidos con el fin de fomentar la entrada en el mercado de trabajo de los jóvenes. Visser y Henerijck (1997) sostuvieron que el diálogo social reconstituido facilitaba un apoyo generalizado para una reforma viable del mercado económico y laboral que contribuyese a un mejor rendimiento del mercado de trabajo.”

(*) Fuente: **Junko Ishikawa:** Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social. Programa Infocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT, 2004.

ANEXO 4. El Consejo Económico y Social de España

Es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, creado por ley de junio de 1991, en cumplimiento de las normas constitucionales sobre promoción de la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social (artículos 9.2 y 131.2). Establece un cauce formalizado de los agentes económicos y sociales en el proceso de elaboración de las leyes referidas a materias socioeconómicas y laborales, promoviendo la participación de ellos en el proceso de toma de decisiones del Gobierno en dichas materias. A la vez ofrece “una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación entre los interlocutores sociales” e incentiva el estudio y consideración de los problemas económicos y sociales, para que formulen en su caso las propuestas correspondientes a los poderes públicos.

El CES es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional. Sus funciones son: (a) emitir Dictamen, con carácter preceptivo y no vinculante, sobre los Anteproyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales (con excepción del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado), así como sobre los Proyectos de Reales Decretos que tengan especial trascendencia en la regulación de las citadas materias; (b) emitir Dictamen en los asuntos que, con carácter facultativo, sean sometidos a consulta del mismo por el Gobierno de la Nación o sus miembros; (c) elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros o a iniciativa propia, estudios o informes sobre cuestiones económicas y sociales, y (d) elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

Está integrado por sesenta y un miembros, incluido su Presidente. Existen tres grupos, en cada uno de los cuales se integran: (a) Grupo 1º: veinte consejeros en representación de las organizaciones sindicales; (b) Grupo 2º: veinte consejeros en representación de las organizaciones empresariales, y (c) Grupo 3º: tres consejeros en representación del sector agrario, tres del sector marítimo-pesquero, cuatro de consumidores y usuarios, cuatro del sector de la economía y seis expertos en las materias competencia del Consejo, nombrados por el Gobierno. El mandato de los consejeros es por cuatro años, pudiendo renovarse sucesivamente; son nombrados por el Gobierno a propuesta de las organizaciones representativas o implantadas en el sector correspondiente.

Consta de tres órganos colegiados: el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones de Trabajo. La totalidad de los consejeros integran el Pleno, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General. Sus funciones principales son: (a) establecer las líneas de actuación del Consejo; (b) aprobar los dictámenes, estudios o informes elaborados por el mismo; (c) regular su régimen de organización y funcionamiento interno y aprobar el Anteproyecto de Presupuesto, a incluir en los Presupuestos Generales del Estado. Se reúne en sesión ordinaria al menos una vez al mes, y en sesión extraordinaria cuando sea convocado por el Presidente, a iniciativa propia, de la Comisión Permanente o de veinte consejeros. Adopta sus acuerdos por mayoría absoluta de los asistentes, dirimiendo los empates el Presidente. Bajo la dirección del Presidente y asistida por el Secretario General, la Comisión Permanente está integrada por dieciocho consejeros, seis de cada grupo. Sus principales funciones son: (a) adoptar las medidas necesarias para aplicar las líneas de actuación decididas por el Pleno; (b) fijar el orden del mismo; (c) aprobar los dictámenes del Consejo cuando exista delegación para ello del Pleno; (d) decidir la tramitación de las consultas presentadas al Consejo, y (e) supervisar todas sus actividades. Las sesiones ordinarias se celebran al menos una vez al mes, y las extraordinarias cuando son convocadas por el Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de seis consejeros. Las Comisiones de Trabajo pueden ser permanentes o específicas para cuestiones concretas y tienen la composición acordada por el Pleno. Entre las permanentes están la encargada de la elaboración de la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral y otras seis que se distribuyen las distintas materias competencia del Consejo. Cada Comisión determina sus normas de funcionamiento y elige a su presidente y vicepresidente, y nombra en cada caso los ponentes que han de elaborar las propuestas de acuerdo.

Son órganos unipersonales del CES el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General. El Presidente es nombrado por el Gobierno, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo, debiendo contar con el apoyo de al menos dos tercios de los consejeros. Su mandato es por cuatro años renovables y entre sus funciones están las de dirigir las actuaciones del Consejo, representar al mismo y cuidar del cumplimiento de sus acuerdos. Hay dos Vicepresidentes. Son elegidos por el Pleno, uno de ellos a propuesta y de entre los consejeros del grupo 1º y otro a propuesta y de entre los consejeros del grupo 2º. Los Vicepresidentes sustituyen

al Presidente y ejercen las funciones que éste les delegue. El Secretario General es nombrado y separado libremente por el Gobierno, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo, debiendo contar con el mismo apoyo que el Presidente. El Secretario General: (a) ejerce la dirección administrativa y técnica de los distintos servicios del Consejo; (b) custodia la documentación del mismo; (c) es depositario de la fe pública de sus acuerdos, y (d) asume la jefatura del personal.

ANEXO 5. El Consejo Económico y Social (Francia) y el Consejo Nacional de Economía y Trabajo (Italia) (*)

Francia: El Consejo Económico y Social (CES)

La Constitución francesa, en sus artículos 69 al 71 establece el CES con las siguientes facultades: (a) a solicitud del Gobierno, dar su propio parecer sobre los proyectos de ley, ordenanzas o decretos, así como sobre las propuestas de ley que le sean solicitadas. Un miembro del CES puede ser designado por éste para explicar ante las asambleas legislativas el parecer del Consejo respecto a proyectos o propuestas que le hayan sido sometidas; (b) pronunciarse sobre las consultas que le formule el Gobierno sobre problemas de carácter económico o social en relación con la República o la Comunidad. A esa consulta voluntaria se une otra obligatoria referida a todo plan o proyecto de ley programática de carácter económico o social, los que deben ser sometidos al CES preventivamente para su parecer, y (c) mediante una ley orgánica se determinarán la composición del CES y las reglas para su funcionamiento. Esa ley orgánica, de 1958, fue modificada en 1984.

A sus facultades consultivas y de posible intervención en el proceso legislativo se une la indirecta de facilitar diálogos y acuerdos entre los sectores representados en el Consejo.

El CES está integrado 144 representantes de empresarios y trabajadores, 40 expertos y 46 representantes de la economía social y de ultramar.

Italia: El Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL)

La Constitución italiana de 1947, en su artículo 99, dispone que el CNEL será un órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno en las materias y con arreglo a las funciones que le atribuya la ley. Tendrá iniciativa legislativa, pudiendo contribuir a la elaboración de las leyes económicas y sociales, según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley. De acuerdo con las normas establecidas por ley, estará integrado de expertos y representantes de las categorías productoras en una proporción que tendrá en cuenta su importancia numérica y cualitativa.

La norma constitucional fue desarrollada por la ley de 1957, reemplazada por otra en 1986. De conformidad con ellas el CNEL tiene el carácter de órgano de consulta de las Cámaras, del Gobierno y de las regiones autónomas de Trento y Bolzano, en lo concerniente a los asuntos más relevantes de la programación económica y social, incluidos los atinentes a la Comunidad Económica Europea (Unión Europea). Para ello informa a las Cámaras y al Gobierno sobre asuntos del mercado de trabajo y negociación colectiva y emite semestralmente una “valoración propia sobre la coyuntura económica, pudiendo formular observaciones y propuestas a iniciativa propia.” Además se le asigna la función de órgano oficial de archivo de los convenios colectivos. No posee facultades consultivas respecto de materias presupuestarias.

Son miembros del CNEL: 12 expertos, 37 empresarios, 44 sindicalistas y 18 autónomos. En la ley de 1957, de un total de 79 miembros, 20 pertenecían a la categoría de expertos.

(*) Fuente: **J. Luis García Ruiz:** La representación de intereses en las democracias avanzadas. En: En: El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica. (Federico Durán López, Coordinador). Consejo Económico y Social de España. Madrid, 1998.

ANEXO 6. El Consejo Económico y Social de Portugal (*)

Instituido en 1991 tiene por objeto institucionalizar la participación de representantes regionales, económicos y sociales en el debate y la formulación de las política públicas económicas y sociales. Al CES se reconocen dos

funciones: una consultiva y otra de concertación social. Está compuesto por 8 representantes de las organizaciones sindicales, 8 representantes de las organizaciones empresariales, 8 representantes de las organizaciones municipales, 4 de las regiones autónomas de Azores y Madeira, 14 representantes de grupos e intereses varios (profesiones liberales, movimiento cooperativo, asociaciones de consumidores, asociaciones de defensa del medio ambiente, universidades, organizaciones de ciencia y tecnología, instituciones privadas de solidaridad social, asociaciones familiares y asociaciones de jóvenes empresarios); 8 representantes del Gobierno, y 3 personalidades independientes de mérito reconocidos en los ámbitos económico y social designados por el Pleno del Consejo.

El Presidente del CES es designado por la Asamblea de la República, por mayoría de dos tercios. El Pleno elige a cuatro Vicepresidentes. Funciona en sesiones plenarias y de comisiones.

Cumple su actividad consultiva mediante la emisión de dictámenes sobre proyectos de legislación, informes del Gobierno o asuntos concretos que le son consultados por los poderes públicos o de los cuales decida ocuparse. Esta actividad consultiva se complementa con labores de información, debate y análisis, que se traducen en la elaboración y publicación de estudios y documentos informativos y las celebración de conferencias y coloquios. Los dictámenes son de tres tipos: obligatorios, facultativos y por iniciativa propia. Los primeros son los referidos a materias en las que la ley expresamente exige la emisión de un dictamen del CES. Los facultativos son los atinentes a consultas sobre cualquier asunto que el Gobierno o la Asamblea de la República decidan dirigir al Consejo, que no esté comprendido en los asuntos que tornan obligatoria de emisión de un dictamen. Por último, son dictámenes por iniciativa propia los concernientes a asuntos sobre los cuales el CES, en sesión plenaria, decide pronunciarse aunque no haya sido consultado por el Gobierno o la Asamblea.

La actividad de concertación social se basa en procesos de negociación tripartita dirigida a la obtención de acuerdos tripartitos. La participación de los interlocutores sociales y del Gobierno es más intensa que prevista en la actividad consultiva. Esta función es heredada del antiguo Consejo Permanente de Concertación Social, el que 1991 devino en la actual Comisión Permanente de Concertación Social, que funciona con total autonomía del CES.

(*) Fuente: **Jose Da Silva Lopes**: El Consejo Consultivo Económico y Social del Portugal. En: El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica. (Federico Durán López, Coordinador). Consejo Económico y Social de España. Madrid, 1998.

ANEXO 7: Diálogo social europeo de nivel regional (*)

En lo que concierne a la experiencia europea en las dos últimas décadas se han desarrollado dos modalidades de diálogo social internacional. La primera consiste en la adopción acuerdos marcos internacionales entre empresas transnacionales y federaciones sindicales regionales. En esos no se fijan condiciones salariales ni de trabajo sino que determinan principios básicos como la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva (desde comienzos de los años 90 se han firmado 27 acuerdos de esa naturaleza). Esos acuerdos pueden contribuir a la institucionalización del diálogo social supranacional mediante la constitución de consejos bipartitos en los que se desarrollen consultas y negociaciones referidas a derechos sindicales, la seguridad y salud en el trabajo, la formación profesional, las perspectivas de las empresas y las tendencias del empleo. La segunda modalidad consiste en acuerdos logrados entre sujetos sociales regionales en el marco de la integración europea. Al respecto debe recordarse que desde el Tratado de Maastricht (1992), se ha formalizado la participación de esos sujetos sociales de ámbito regional en la preparación de las normas comunitarias, práctica participativa iniciada en los años 80. Tal función legislativa se expresa en dos formas: (1) mediante el derecho que se les reconoce para adoptar acuerdos marco bilaterales que luego, por decisión del Consejo Europeo, se transforman en normas comunitarias. Al respecto debe evocarse que en la última década esa función ha dado lugar a normas comunitarias en materias tales como las licencias paternales, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo de plazo definido. Más aún, sin mediar invitación de la Comisión, en 2002 esos sujetos sociales regionales adoptaron un acuerdo sobre el teletrabajo, para ser implementado en los Estados Miembros mediante el procedimiento bipartito de la negociación colectiva, y (2) mediante el procedimiento de consulta en dos etapas que obliga a la Comisión a consultar a los esas partes sociales acerca de la posible orientación de una actividad comunitaria y, luego, acerca del contenido de la propuesta ya diseñada. En el mismo sentido se inscribe el acuerdo de noviembre de 2002 entre la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), la Unión de Industrias de la Comunidad Europea

(UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) -todas integrantes del Comité del Diálogo Social- para desarrollar un programa de trabajo conjunto en el período 2003-2005, dialogando de propia iniciativa y no sólo a petición de la Comisión.

Al respecto se menciona que los recientes acuerdos adoptados por los sujetos sociales regionales tienen un creciente carácter vinculante y superan la condición de acuerdos-marco. Este diálogo de nueva generación se expresa en acuerdos autónomos, guías, códigos de conducta y orientaciones de política que contienen compromisos o recomendaciones dirigidas a sus miembros, y que comprenden tanto la participación de partes sociales intersectoriales y sectoriales. A la ya referida función legislativa se une otra ligada a la implementación de las Directivas, para lo cual se las invita a adaptar sus normas a las diferentes situaciones nacionales.

(*) Fuentes: (a) **Giuseepe Casale y Gianni Arrigo**: Social dialogue and good governance. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006), y (b) **Berndt Keller**: Social dialogues-the specific case of the European Union. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006).

ANEXO 8. Europa: el método abierto de coordinación –MOC (*)

Es considerado como un nuevo instrumento metodológico para la definición de políticas y el seguimiento de programas de acción en la política social europea, utilizado con ocasión de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y ahora extendido a programas atinentes a la política de empleo e integración social, entre otras. El diálogo con los interlocutores tiene lugar en todas las etapas del ciclo político y comprende varios niveles centrales, regionales y locales. Fue establecido en la Cumbre de Lisboa (2000) y “se basa en la lógica del aprendizaje mutuo, la evaluación comparativa, las buenas prácticas y la presión de las partes”.

El MOC comprende: (a) objetivos generales para toda Europa; (b) planes nacionales de acción determinados mediante el diálogo en niveles locales, regionales y nacionales; (c) ciclos regulares anuales o bianuales; (d) consultas obligatorias con los actores sociales, representantes de la sociedad civil y con las instituciones de la Unión Europea; (e) evaluación comparativa e intercambio de las mejores prácticas; (f) revisión de los avances logrados, a cargo de la Comisión Europea; (g) revisión a cargo de las partes, y (h) uso de indicadores comunes.

No existen sanciones formales para los Estados Miembros que no alcanzan los resultados esperados, pero se aplican otros mecanismos como la presión de las partes.

(*) Fuentes: (a) **Junko Ishikawa**: Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social. Programa Infocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT, 2004, y (b) **Giuseepe Casale y Gianni Arrigo**: Social dialogue and good governance. Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Relaciones de Trabajo: Asociación Peruana de Relaciones de Trabajo/Universidad de Lima. (Lima, septiembre de 2006)

ANEXO 9. El Comité Económico y Social Europeo (CESE)

El Comité fue creado por los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de Europa de la Energía Atómica, firmados en Roma en 1957 y vigentes de 1958, los que han sido objeto de varias modificaciones. Su actual Reglamento entró en vigor el 24 de octubre de 2006.

Cumple funciones consultivas en relación con el Consejo y la Comisión de la Comunidad Europea., en períodos cuatrienales. Está constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular, de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general. Los miembros del Comité no estarán vinculados por mandatos imperativos y ejercerán sus funciones con plena independencia en interés general de la Comunidad. Su número no excederá de 380. La actual distribución de miembros por Estados Miembros es: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido (24 cada uno); España y Polonia (21 cada uno); Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia (12 cada uno); Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia (9 cada uno); Estonia, Letonia y Eslovenia (7 cada uno).

uno); Chipre y Luxemburgo (6 cada uno), y Malta (5). Son nombrados por el Consejo de la Comunidad, en consulta con la Comisión, a propuesta de los Estados Miembros, para un período de 4 años (el mandato es renovable).

Consta de los siguientes órganos: la Asamblea, la Mesa Directiva, el Presidente y las secciones especializadas. El Comité designará de entre sus miembros al Presidente y a la Mesa, por un período de 2 años. Será convocado por el Presidente a instancia del Consejo o de la Comisión o reunirse por su propia iniciativa. Comprenderá secciones especializadas para las principales materias contempladas en el Tratado de la Unión Europea; esas secciones no podrán ser consultadas con independencia del Comité. En el seno de éste podrán establecerse subcomités encargados de elaborar proyectos de dictámenes sobre materias determinadas, que se someterán a deliberación del Comité.

La Mesa directiva estará compuesta por el Presidente, dos Vicepresidentes; un director por cada Estado Miembro, elegidos directamente por la Asamblea; los tres Presidentes de Grupos, y los Presidentes de las secciones especializadas. El Presidente será elegido por turno de rotación entre los miembros de los tres Grupos y, al igual que los Vicepresidentes, no pueden ser reelegidos,

El Comité será preceptivamente consultados por el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el Tratado. Esas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos que lo consideren oportuno. También puede tomar la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno. Si lo estiman necesario, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, el que no podrá ser inferior a un mes desde la notificación que se curse al Presidente. Transcurrido el plazo sin haberse recibido el dictamen podrá prescindirse del mismo. El dictamen del Comité y el de la sección especializada serán remitidos al Consejo y a la Comisión junto con el acta de las deliberaciones. El Comité podrá ser consultado por el Parlamento Europeo.

Como órgano consultivo posibilita que los sectores en él representados participen en el proceso de adopción de las decisiones comunitarias. La yuxtaposición y hasta diametral opuesta opinión y posición de los empresarios (Grupo I) y de los trabajadores (Grupo II) coexisten con los otros copartícipes sociales (Grupo III). El diálogo y la búsqueda de convergencias aumentan la calidad, credibilidad y transparencia de las decisiones políticas comunitarias. A ello se suma su condición de lugar de representación y de debate de la sociedad civil organizada ante las instituciones de la Unión. Así el CESE responde “a la exigencia de una mejor expresión democrática en la construcción de la Unión Europea”, contribuyendo al desarrollo de una auténtica “conciencia europea.”

La Mesa del Comité podrá otorgar poderes al Presidente para celebrar acuerdos de cooperación con las demás instituciones y órganos de la Unión Europea. Cuando el carácter, la amplitud y la complejidad del tema tratado exijan mayor flexibilidad en cuanto a los métodos de trabajo, los procedimientos y los instrumentos, el Comité podrá constituir “observatorios”. Asimismo cuando la importancia de un asunto lo justifique, los diferentes órganos y estructuras del Comité podrán organizar audiencias de personalidades exteriores, costeados los gastos necesarios. Igualmente se podrá nombrar expertos. Asimismo puede nombrar comisiones consultivas integradas por miembros del Comité y delegados de los sectores de la sociedad civil que el Comité quiera asociar. También el CESE, por iniciativa de la Mesa, podrá establecer relaciones estructuradas con los Consejos Económicos y Sociales, instituciones similares e instituciones de carácter económico social de la sociedad civil de la Unión Europea y terceros países. Al mismo tiempo podrá emprender acciones encaminadas a promover la creación de Consejos Económicos y Sociales, o instituciones similares en los países en los que aún no existan.

Fuente: **Unión Europea:** Reglamento Interno del Comité Económico y Social (vigente desde el 24 de octubre de 2006)

ANEXO 10. Evolución del diálogo y acuerdos sociales en Latinoamérica (1945-2006)

Primer período: Tal es el caso del citado Triángulo de Escuintla, del Pacto Obrero-Industrial (*México*, 1945) y del Pacto de Avenimiento Obrero Patronal (*Venezuela*, 1958), estrechamente relacionado con el diálogo político conducente al Pacto de Punto Fijo, ambos encaminados a asegurar la instalación democrática al terminar la dictadura de Pérez Jiménez.

Segundo período: La implementación de políticas públicas antiinflacionarias y su relación con las políticas salariales caracterizan, en lo principal, a los diálogos y acuerdos sociales habidos en **Argentina** (Acta de Compromiso Nacional, 1973, actualizada en 1974) y en **México** (Alianza para la Producción, 1977).

Tercer período: Los numerosos diálogos y acuerdos sociales bipartitos y tripartitos habidos en **Brasil, Colombia, Honduras, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela** en la década de los años 80 tuvieron como eje temático central la atención de los impactos sociales y laborales de las políticas de ajuste -algunas presididas por la modalidad del “shok”. El diálogo social tripartito desarrollado en Jarabacoa (República Dominicana, 1985) tuvo lugar en medio de una fuerte y violenta crisis, pero logró fijar las bases para que las partes establecieran acuerdos marco sobre el diálogo social tripartito (1988) y bipartito (1989). A su vez, en **Honduras** (1985) el diálogo tuvo lugar entre representantes de organizaciones de organizaciones sindicales y de empleadores, y representantes de partidos políticos convocados por los primeros. Sentó las bases para solucionar ciertos problemas político-electorales coyunturales y aceptó la participación de los interlocutores sindicales y empresariales en las instancias y mecanismos de planificación nacional. En **Uruguay**, los diálogos sociales y políticos conducentes a la Concertación Nacional Programática (1985), de carácter multipartita, estableció consensos respecto de la reinstalación de la democracia, en los que se incluyeron importantes materias de carácter laboral. En **Venezuela** (1989) el diálogo social tripartito culminó con la aprobación de un “acuerdo para acordar”: el Acuerdo Nacional para la Concertación, que por motivos políticas y económicas no gestó los efectos previstos.

Cuarto período: Se extiende desde comienzos de la década de los años 90 hasta nuestros días, el diálogo social se ha multiplicado y expresado -con variados matices tripartitos, bipartitos y multipartitos; intersectoriales y sectoriales, de cobertura nacional, regional y local- en **Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela**. En general el diálogo social ha girado en torno a la búsqueda de consensos o de apoyo a políticas públicas referidas a los cambios económicos y sociales y sus efectos, especialmente en lo referido a la organización de la producción y del trabajo en el marco de la creciente globalización y aceleradas transformaciones tecnológicas. La armonización de las necesidades derivadas de la protección del trabajo con las exigencias derivadas de los desafíos planteados a la empresa en el campo de la competitividad nacional e internacional, agrega nuevas áreas temáticas al diálogo social. A lo anterior se agrega, en algunos casos, materias vinculadas a los contenidos laborales de los acuerdos de libre comercio y de los procesos de integración. También, en varios países latinoamericanos el diálogo social ha tenido claros contenidos políticos dirigidos a favorecer y consolidar el tránsito o retorno a la democracia, en estrecha vinculación con diálogos y acuerdos políticos.

Dentro de ese panorama general conviene destacar algunas experiencias nacionales que agregan nuevas dimensiones al diálogo social. Tal es el caso, por ejemplo, de lo ocurrido en **Argentina** con la promoción del diálogo social en el sector agrario en el marco de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y sus Comisiones Asesoras Regionales; de las actividades de diálogo en el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil; de las experiencias de varios países de **Centroamérica** en torno a los parámetros y contenidos de la concertación económica y social en el marco del Acuerdo de Paz de Chapultepec; de la creación en **Colombia** del Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, dando desarrollo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución; del diálogo social en el marco del Consejo Nacional del Trabajo de **Ecuador**; de la constitución y funcionamiento del Consejo para el Diálogo Productivo en **México**; de los diálogos y acuerdos sociales alcanzados en **Panamá** en lo concerniente a las operaciones del Canal; de las importantes actividades de diálogo social habidas en **Perú** en el ámbito del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y sus Comisiones Técnicas de Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Seguridad Social, en sus primeros años de vida institucional (2001-2006), entre las que destaca la adopción del Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, relacionado con el Pacto Político, Social y Económico de Corto Plazo; de la adopción consensuada del nuevo Código del Trabajo en **República Dominicana**; del diálogo social en el Banco de Previsión Social y en el ámbito de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades en **Uruguay**.

ANEXO 11. Principales ámbitos temáticos del diálogo y acuerdos sociales en América desde 1990

1. Acuerdos marco. Diálogos y consensos: agenda y aspectos institucionales. Interlocutores sociales, su libertad, autonomía y reconocimiento. Diálogos y consensos en el sector público. Evaluación, seguimiento y plazo de vigencia de los acuerdos.
2. Democracia e institucionalidad democrática. Reforma del Estado. Administración del trabajo e inspección del trabajo.
3. Desarrollo humano y sostenible. Desarrollo y crecimiento económico. Desarrollo social y desarrollo con equidad. Pobreza y riqueza. Distribución equitativa y justa e igualdad de oportunidades. Reducción de las desigualdades sociales. Solidaridad económica y social. Desarrollo rural y reforma agraria. Calidad de vida, educación, salud, vivienda y medio ambiente. Economía nacional, inflación y emergencias económicas. Política financiera, incentivos tributarios y política de precios.
4. Globalización, competitividad y aspectos laborales del CAN, CARICOM, MERCOSUR y SICA. Empresas transnacionales. Cambios y desarrollo tecnológico.
5. Reestructuraciones, reconversiones, fusiones y traspasos de empresas. Crisis de empresa, concursos y quiebra. Microempresa, pequeña y mediana empresa.
6. Empleo, desempleo y subempleo. Servicios de empleo. Tamaño y categorías profesionales. Formación profesional, aprendizaje, capacitación, adiestramiento, recalcificación y reinserción.
7. Recursos humanos. Organización y ejecución del trabajo. Funciones y clasificaciones profesionales. Equipos multifuncionales y polifuncionalidad. Revalorización del trabajo humano y convivencia en la empresa. Ausentismo.
8. Organizaciones empresariales y organizaciones sindicales. Libertad de emprender y libertad de trabajo. Derecho de propiedad y derecho al trabajo. Sistema de relaciones laborales armónicas, estables y equitativas. Buena fe, lealtad, veracidad y ética. Relaciones de trabajo sectoriales.
9. Prácticas desleales o intimidatorias. Cooperación y consulta. Políticas participativas de gestión y participación en las decisiones. Derecho de información. Prevención y solución de conflictos de trabajo individuales y colectivos. Negociación colectiva equilibrada y extendida. Huelga y cierre de empresas.
10. Remuneraciones y salarios mínimos. Reajustabilidad. Moderación salarial. Participación de utilidades, productividad e incentivos salariales.
11. Reforma del Código del Trabajo. Disponibilidad de derechos, modalidades de contratación individual y terminación de la relación de trabajo. Tiempo de trabajo (duración, distribución, periodización, anualización). Trabajadores adultos mayores, migrantes, discapacitados o minusválidos. Trabajadores por cuenta propia. Trabajo de la mujer y de grupos especiales. Trabajo a tiempo parcial. Trabajo temporal. Período de prueba. Intermediación laboral.
12. Reforma de la seguridad social. Pensiones y asignaciones familiares.
13. Salud y seguridad en el trabajo.

ANEXO 12. El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR

Teniendo presente lo dispuesto en Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, en 1996 el Grupo Mercado Común resolvió homologar el Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social, en el que se regula lo concerniente a su naturaleza y objeto, composición, estructura, funcionamiento, Secretaría General y relaciones interinstitucionales.

Naturaleza y objeto. El Foro Consultivo Económico y Social (FCES) es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes del MERCOSUR, que integra su estructura institucional, conforme con los términos del Protocolo de Ouro Preto. Sus principales cometidos son: (a) pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el Grupo Mercado Común y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración; (b) cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social; (c) dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional; (d) proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; (e) realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR; (f) establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el

cumplimiento de sus objetivos; (g) contribuir a una mayor participación de las sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social, y (h) tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

Composición. El FCES estará compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado Parte del MERCOSUR en concordancia con el artículo 28 del Protocolo de Ouro Preto. Esas Secciones Nacionales tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir en forma independiente y de acuerdo con sus propias peculiaridades internas, los sectores económicos y sociales que las compondrán, exigiéndose que las Organizaciones que representan a dichos sectores privados sean las más representativas y de ámbito nacional. Las Secciones Nacionales deben comunicar al FCES la nómina de Organizaciones que las integran y sus delegados titulares y alternos, actualizándolas siempre que fuere necesario. En razón a la naturaleza institucional del MERCOSUR, la titularidad de la representación de las Secciones Nacionales corresponderá a las Organizaciones debidamente acreditadas para tal fin, las que designarán a sus respectivos delegados.

Estructura. El FCES estará formado por el Plenario del Foro, el cual podrá constituir órganos de asesoramiento. Tal Plenario es el órgano superior del FCES, al cual compete la adopción de las decisiones necesarias para asegurar el buen cumplimiento de lo estipulado en el Protocolo de Ouro Preto y en el presente Reglamento.

Cada Sección Nacional tendrá derecho a nueve delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada a designarlos en su totalidad. Esas Secciones Nacionales determinarán, de plena concordancia con su Reglamentos o prácticas internas, las Organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en el Plenario del Foro. Cada Sección Nacional tendrá autonomía para la composición de su estructura en el Plenario del Foro, pero observará paridad en la designación de los delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios. Las Organizaciones designadas para el Plenario del Foro, indicarán la persona de su delegado titular y respectivo alterno, quienes cesarán en su representación por decisión de las organizaciones de las cuales provienen. El alterno sólo actuará en ausencia del titular respectivo. Las organizaciones podrán acreditar asesores en las reuniones del Plenario del Foro. También las Secciones Nacionales podrán indicar observadores para las reuniones, quienes salvo expresa autorización del Plenario del Foro no tendrán derecho a voz. El Plenario del Foro podrá fijar el número de observadores.

Los miembros del Consejo Mercado Común y del Grupo Mercado Común, podrán asistir a las reuniones del Plenario del Foro, con facultad de hacer uso de la palabra. Observada la reciprocidad, los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de la Comisión de Comercio también gozarán de esta facultad. De otra parte, los miembros y funcionarios de los órganos del MERCOSUR, podrán ser invitados a asistir a las reuniones del Plenario del Foro.

Compete al Plenario: (a) manifestarse a través de Recomendaciones sobre las consultas que le sean sometidas por el GMC y los demás órganos del MERCOSUR; (b) tratar los temas presentados por sus miembros. Sólo se considerarán aquellos asuntos cuya solicitud de discusión fuera propuesta por una Sección Nacional, o por no menos de quince delegados en el Plenario del Foro; (c) decidir sobre la realización de investigaciones, estudios, consultas y seminarios así como sobre la invitación para que otros órganos del MERCOSUR, organismos internacionales, autoridades y expertos participen en sus reuniones y eventos; (d) decidir sobre propuestas de apoyo técnico respecto a otros organismos; (e) decidir sobre las relaciones del FCES con otras instituciones; (f) decidir sobre su participación en las reuniones de los otros órganos del MERCOSUR y organismos internacionales, a las cuales el FCES haya sido invitado o cuando juzgue conveniente plantear su presencia; (g) establecer normas internas, prioridades y elaborar la agenda de trabajo; (h) aprobar el presupuesto anual del FCES; (i) crear, modificar y suprimir órganos de asesoramiento, así como conocer y decidir sobre las sugerencias que los mismos produzcan; (j) aprobar el Reglamento interno, así como sus modificaciones, y (k) decidir sobre las omisiones y dudas provenientes de la aplicación de este Reglamento.

La Coordinación Administrativa del Plenario del Foro será ejercida por una Sección Nacional por un período de seis meses en sistema de rotación, manteniendo correspondencia con el período y Estado Parte que ejerza la Presidencia del Consejo del Mercado Común (CMC).

Cada Sección Nacional informará a las demás, una Organización que la integre o un órgano de su estructura u otro organismo, para funcionar como punto de referencia local.

Compete a la Sección Nacional que se encuentre ejerciendo la Coordinación Administrativa: (a) convocar, organizar y presidir las reuniones del Plenario del Foro, redactando sus actas; (b) consolidar las propuestas para el Orden del Día de las reuniones del Plenario del Foro; (c) dar ejecución a las decisiones aprobadas por el Plenario del Foro; (d) recibir, expedir y archivar todos los documentos del FCES, comunicando sobre ellos a las demás Secciones Nacionales; (e) mantener contacto con los otros órganos del MERCOSUR, especialmente con la Secretaría Administrativa MERCOSUR; (f) brindar el apoyo necesario dentro de sus posibilidades a los órganos de asesoramiento; (g) recibir las solicitudes de Recomendaciones y dictámenes, y (h) desempeñar otras atribuciones que le sean conferidas por el Plenario del Foro

El Plenario podrá instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La formación, facultades, funcionamiento y plazo de los órganos de asesoramiento serán definidos, en cada caso, por el Plenario del Foro, el que dirigirá y supervisará las actividades de los mismos.

También los miembros del Plenario del Foro podrán constituir grupos sectoriales que representen a los empresarios, a los trabajadores y a los demás sectores económicos y sociales diversos, a fin de sesionar y tratar temas de su interés y conveniencia o los que les sean sometidos a su consideración por el Plenario del Foro. El funcionamiento de los grupos sectoriales no deberá interferir con el funcionamiento del Plenario del Foro.

Funcionamiento. El Plenario del Foro se reunirá, ordinariamente como mínimo una vez por semestre y, en forma extraordinaria, cuando fuera necesario, por convocatoria de la Sección Nacional Coordinadora o por solicitud de por lo menos dos Secciones Nacionales, o por requerimiento de por lo menos dieciocho delegados en el Plenario del Foro. Las fechas de realización de las reuniones ordinarias se establecerán en un cronograma debiendo, en la medida de lo posible, mantener armonía con el calendario del Grupo Mercado Común, y tener la duración que se juzgue necesaria, pudiendo ser interrumpidas para proseguir en fecha y hora establecidas por las Secciones Nacionales presentes.

Las Secciones Nacionales informarán a la Sección que ejerza la Coordinación hasta cinco días antes de cada reunión del Plenario del Foro, los nombres de las Organizaciones participantes. El Orden del Día consolidado por la Coordinación, será comunicado anticipadamente a las demás Secciones Nacionales con por lo menos quince días de anticipación para las reuniones ordinarias y cinco días para las reuniones extraordinarias.

Las Recomendaciones y decisiones que adopte el Plenario del Foro serán tomadas por consenso, con la presencia de todas las Secciones Nacionales. La ausencia de una Sección Nacional a la reunión del Plenario, no impedirá que las demás discutan la temática del orden del día. Los puntos sobre los cuales las Secciones Nacionales presentes logren consenso se comunicarán, inmediatamente, a la ausente y se considerarán aprobados si en el plazo de treinta días posteriores a la reunión no formulara por escrito objeciones totales o parciales.

Cuando el Plenario del Foro actúe en respuesta a una consulta del Grupo Mercado Común u otro órgano del MERCOSUR sin obtener consenso, se elevarán todas las posiciones. Cuando el Plenario del Foro actúe por iniciativa propia, solo se manifestará cuando haya consenso.

Al finalizar cada reunión se procederá a labrar y aprobar el acta con la exposición sumaria de los trabajos, conclusiones, deliberaciones y Recomendaciones. Las actas, salvo decisión en contrario, serán redactadas en el idioma de la Sección Nacional Coordinadora. Las declaraciones de posición previstas en el acápite del artículo 16 y los documentos presentados deben adjuntarse a la respectiva acta.

Se podrá sesionar con la presencia de tres Secciones Nacionales y con una representación mínima de un tercio de las organizaciones miembros del Plenario del Foro o con no menos de quince delegados del Plenario del Foro, con observancia del parágrafo único del artículo 15°. Se considerará que las Secciones Nacionales están presentes en la reunión cuando hayan comparecido por lo menos dos de las Organizaciones acreditadas.

Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM). La SAM prestará apoyo logístico-administrativo a las reuniones de los órganos del FCES, cuando éstas se realicen en la sede de la SAM, y servirá como su archivo

oficial, donde quedarán depositados este Reglamento y aquellos de las Secciones Nacionales, así como todas las actas, decisiones y recomendaciones emanadas del Plenario del Foro. Cuando el Plenario del FCES lo estime conveniente solicitará al GMC que las Recomendaciones que formule sean publicadas en el Boletín Oficial del MERCOSUR.

Relaciones institucionales. El FCES podrá: (a) comunicarse directamente con instituciones nacionales o internacionales de cualquier naturaleza; (b) promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de convenios de asistencia o de cooperación con las instituciones referidas en el artículo anterior, y (c) participar en organizaciones internacionales que agrupen a instituciones representativas de intereses económicos y sociales.

ANEXO 13. Chile: Lineamientos para la institucionalización del Consejo de Diálogo Social, 2001 (*)

Uno de los logros alcanzados por el Consejo de Diálogo Social (CDS) fue el acuerdo consensuado en 2001 respecto de un anteproyecto de ley para institucionalizarlo. En ese anteproyecto se define al CDS “como de consulta del Presidente de la República, debate y concertación nacional en las materias económicas y sociales que fija esta ley, cuyos dictámenes no son vinculantes para el Gobierno. El Consejo sería un servicio público descentralizado, dotado con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, relacionado con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Sus funciones serían: (a) responder las consulta que pueda dirigirse el Presidente de la República en todas las materias económicas y sociales, salvo los proyectos de ley financieros, presupuestarios, tributarios y aquellos relacionados con la creación, eliminación o modificación de los organismos fiscales, semifiscales, autónomos o las empresas del Estado. El plazo para responder sería de 30 días, salvo en casos de emergencia calificados por el Presidente de la República, en los que el plazo sería de 10 días; (b) enviar -de propia iniciativa- sus opiniones motivadas al gobierno y a las ramas del Congreso, en los proyectos de ley en materia económica y social; (c) emitir informes sobre la ejecución de planes y programas en este ámbito, y (d) realizar estudios socioeconómicos por iniciativa propia.

El CDS estaría integrado por 26 Consejeros provenientes de las organizaciones de los trabajadores, incluyendo a las del sector público y empresas del Estado, y empresariales, incorporando representantes de la gran, mediana y pequeña empresa, así como de sectores. A ellos se sumarían hasta cuatro Consejeros adicionales, especialistas en materia económica y social, que podría designar mediante decreto el Presidente de la República.; también, respetando la paridad sectorial, establecerá las organizaciones que podrán designar consejeros. No podrían nombrar Consejeros aquellas entidades “en las que no funcionen normal y regularmente los mecanismos de la democracia interna.”

El Consejo de Diálogo Social tendría tres órganos: la Asamblea, el Directorio y la Secretaría General. La Asamblea sería el órgano plenario de deliberación y expresa la voluntad del Consejo. Sus acuerdos y decisiones requerirían de la presencia de tres cuartos de sus miembros. El Directorio sería el órgano colegiado de dirección ejecutiva, integrado por un directorio con un Presidente, designado por el Presidente de la República, y tres Vicepresidentes, elegidos por votación entre los Consejeros, debiendo resguardarse una representación paritaria laboral y empresarial. Los Directores durarán dos años en la función, pudiendo ser reelegidos. La Secretaría General es el órgano de apoyo del Consejo, de la Asamblea y del Directorio y está a cargo de un Secretario General nombrado por el Presidente de la República, a proposición del Directorio. El Consejo también podrá crear comisiones para estudiar los asuntos de su competencia.

(*) Fuente: **Alvaro García Hurtado:** El diálogo social en Chile: experiencias, resultados y propuestas. OIT, Santiago. 2003