

por DR. JULIO CÉSAR NEFFA. Investigador del CONICET. Prof. en las universidades UBA, UNLP, UNNE, UNM. La principal fuente utilizada es un seminario sobre el tema que organizamos en la UMET, en 2016



PACTO SOCIAL, ACUERDO SOCIAL, DIÁLOGO SOCIAL: LA EXPERIENCIA EUROPEA

OFRECE INFORMACIÓN SINTÉTICA ACERCA DE UN TEMA CENTRAL EN LOS SISTEMAS DE RELACIONES DE TRABAJO, LOS "PACTOS SOCIALES", TOMANDO COMO REFERENCIA A EUROPA, QUE LE HA DADO UNA ATENCIÓN PRIORITARIA ADOPTANDO UNA FILOSOFÍA SOCIAL Y GENERANDO DIVERSAS EXPERIENCIAS.



El objetivo del artículo es ofrecer información sintética acerca de un tema central en los sistemas de relaciones de trabajo, que adopta varias denominaciones: pactos sociales, acuerdos tripartitos, diálogo social, que en algunos países tienen lugar en el seno de los Consejos Económico Sociales. Tomaremos como referencia a Europa, que desde sus inicios en la CECA, luego en el Mercado Común Europeo, más tarde en la Unión Europea de los 12, ahora 28 países miembros, le ha dado una atención prioritaria adoptando una filosofía social y generando diversas experiencias.

Introducción: los conceptos utilizados

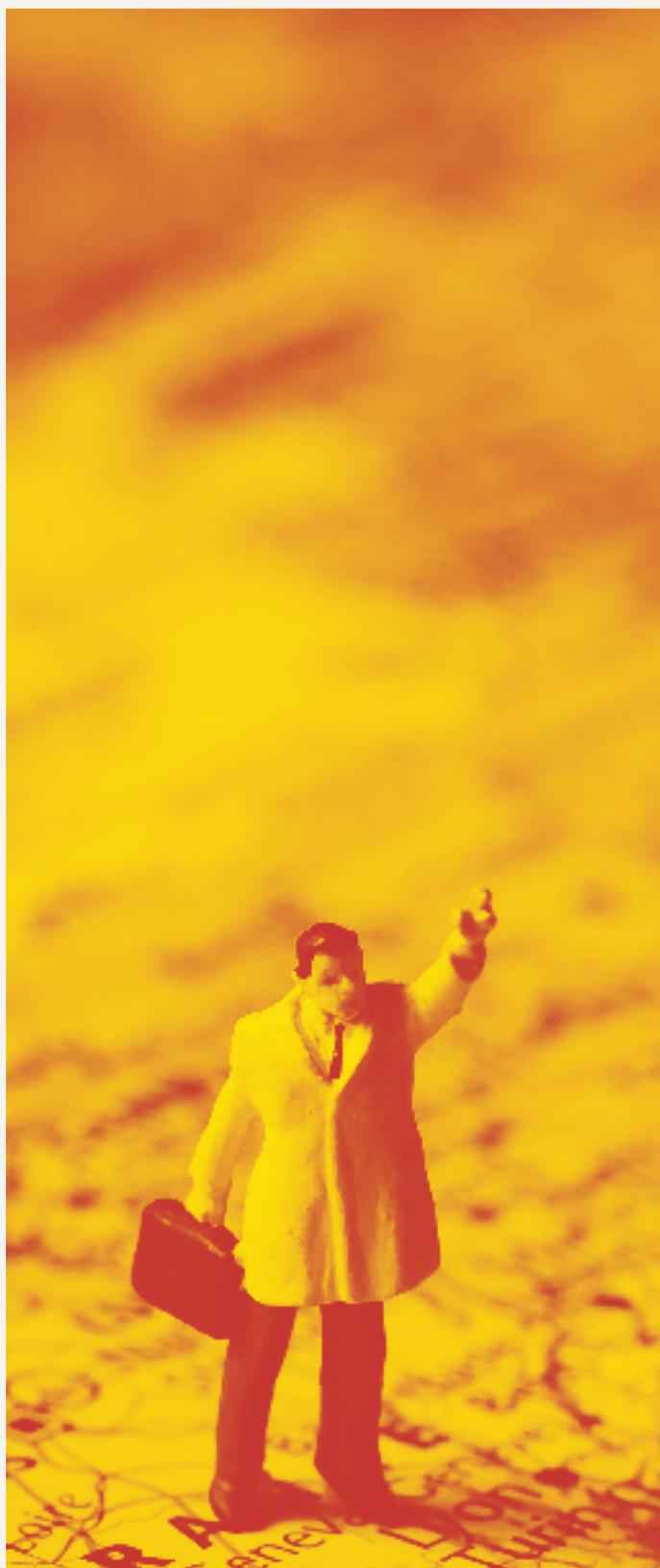
Las organizaciones internacionales dan una definición amplia pero imprecisa del diálogo social. Según la Organización Internacional del Trabajo, *“el diálogo social engloba todas las formas de negociación, de consulta o de intercambio de información entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en cuestiones de interés común vinculadas a la política económica y social”* (OIT, 2013, p.14). Para la Unión Europea, *“el diálogo social europeo engloba discusiones, consultas, negociaciones y acciones comunes emprendidas por las organizaciones que representan a los interlocutores sociales (empleadores y asalariados). Este diálogo adopta dos formas principales: un diálogo tripartito con las autoridades públicas; un diálogo bipartito entre las organizaciones sindicales y los empleadores europeos”* (Europa, sitio de la Unión Europea). Un impulso importante fue dado por la OIT al caracterizar el “Trabajo Decente” como *“todo trabajo asalariado o cuenta propia que tenga un carácter productivo y bien remunerado que añada un valor a la dotación de riquezas o a los niveles de bienestar de la sociedad y que pueda permitir el logro de medios de vida*

dignos. Es un trabajo que se ejerza en libertad, en condiciones de seguridad, con suficiente protección social, en adecuadas condiciones de trabajo, de equidad y dignidad humana”, agregando que para lograr este objetivo es necesario “conseguir que se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades de empleo y de ingresos para hombres y mujeres, extender la protección social y **promover el diálogo social**”.

El diálogo social tal como lo comprende la OIT implica que los representantes no adopten en esa instancia propuestas o decisiones a título personal, sino que consulten a sus mandantes y expresen sus opiniones sobre uno o varios de estos temas:

- ▶ La aplicación y la revisión periódica de las políticas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.
- ▶ La adopción de decisiones sobre la adopción, ratificación, supervisión de las normas internacionales del trabajo y su denuncia en caso de violación.
- ▶ El fortalecimiento de los sistemas de Inspección del Trabajo.
- ▶ La adopción y reconsideración periódica de las políticas de seguridad, condiciones de trabajo y salud en el trabajo en los planos empresarial y nacional
- ▶ La garantía de un sistema de seguridad social sostenible y equitativo y la promoción de su extensión hacia toda la población.
- ▶ La instauración de mecanismos de fijación de salarios mínimos vitales que compensan la inflación, así como el pago efectivo en tiempo útil de los salarios.
- ▶ La garantía de que los trabajadores migrantes puedan expresarse mediante el ejercicio de sus derechos sindicales en cumplimiento de los principios de libertad sindical, igualdad de oportunidades y de trato.

En Europa y en todos los países capitalistas desarrollados, desde esa época aumentó el desempleo y emergen con fuerza las formas precarias de empleo, y disminuyeron desde entonces, sin pausa, los salarios reales y las prestaciones del sistema de seguridad social.



El diálogo social

Según lo define la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones, consultas e incluso el mero intercambio de información entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores (de las diversas organizaciones existentes) sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Es un proceso formal o informal, de carácter permanente o transitorio, que puede conducir a la adopción de acuerdos en materias que las partes han determinado como objeto específico de diálogo. Entonces, el diálogo social constituye no solo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, porque permite a los actores sociales del mundo del trabajo expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo. Puede ser considerado una política o dispositivo implementado a diversos niveles (nacional, sectorial, de las empresas u organizaciones) con la participación institucionalizada de los interlocutores sociales (representantes de empleadores, de trabajadores y del Estado), que según la experiencia se proponga lograr varios objetivos fundamentales antes mencionados.

Se podrían resumir así las modalidades institucionales de diálogo social predominantes, que podrían ser utilizadas en el caso argentino para tratar los temas arriba mencionados.

- 1) Elaboración de propuestas de estructura y funcionamiento de un Consejo Económico Social creado o a crearse, tomando en cuenta las experiencias internacionales y las recomendaciones de la OIT.
- 2) Ampliar el ámbito de competencias de los convenios colectivos de trabajo por sector o ramas de actividad y los acuerdos a nivel de empresas.

Esta forma de participación se lleva a cabo entre instituciones que tienen un reconocimiento legal, donde intervienen organizaciones que son reconocidas como interlocutores por las demás, aunque haya intereses contradictorios, pero se acepta la economía de mercado. Son negociaciones centralizadas y al máximo nivel. Con frecuencia, en la UE, cuando no se llega a un total acuerdo se adoptan Declaraciones de Intención, Directivas, Guías de Buenas Prácticas y Códigos de Buena Conducta, por ejemplo, en 1995 la licencia parental, en 1997 el trabajo a tiempo parcial y en 1999 el trabajo de duración determinada.

La génesis de los acuerdos, pactos, diálogo social

Estas instituciones se instauran en situaciones de crisis internacionales y a nivel nacional luego de *shocks*, como fueron la de comienzos de los años '70 y la financiera de 2007. La interrupción de los procesos de crecimiento y el paso al estancamiento, desempleo e inflación crearon la necesidad de buscar soluciones de manera consensuada en cada país, porque en la Unión Europea se busca coordinar y articular la política macroeconómica, pero la política social es solo competencia de los Estados miembros. En Europa y en todos los países capitalistas desarrollados, desde esa época aumentó el desempleo y emergen con fuerza las formas precarias de empleo, y disminuyeron desde entonces, sin pausa, los salarios reales, las prestaciones del sistema de seguridad social (pues los desempleados no aportan y requieren subsidios) y aumentaron las desigualdades, al mismo tiempo que las economías se concentraban y extranjerizaban y que las empresas cambiaron sus formas de organización para reducir

costos y transferir los riesgos fuera de la empresa.

Los empresarios presionaron a los gobiernos para que se reformara la legislación del trabajo con el objeto de imponer la flexibilización y la reducción de los costos laborales, asegurar el disciplinamiento y el control de los trabajadores para intensificar el trabajo, buscar una mayor productividad, mejorar la calidad y disponer legalmente de una mayor libertad en cuanto al uso de la fuerza de trabajo. Los cambios introducidos para hacer frente a la crisis procuraron el incremento de la productividad, el mejoramiento continuo de la calidad, la búsqueda sistemática de la reducción de los costos, la introducción, aceptación y difusión de las innovaciones en cuanto a los productos y los procesos, así como la introducción de nuevas formas de organizar las empresas, la producción y el trabajo. El propósito implícito buscado por los empleadores es dividir el colectivo de trabajo debilitando las organizaciones sindicales. En paralelo, creció el número de los trabajadores no asalariados que venden su fuerza de trabajo en calidad de monotributistas o trabajadores autónomos cuyos



Según lo define la OIT, el Diálogo Social comprende todo tipo de negociaciones, consultas e incluso el mero intercambio de información, entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores.

conflictos son dirimidos en la justicia civil, comercial o penal, porque no se les reconoce el estatus de asalariados ni el de actores de la relación salarial.

Como resultado de los cambios analizados precedentemente, en la estructura de la fuerza de trabajo se ha producido una fuerte heterogeneización según los sectores y ramas de actividad económica, en función de su productividad, calificaciones y competencias, e internamente dentro del colectivo se genera una segmentación que permite a los empresarios “dividir para reinar”. Los nuevos criterios de gestión empresarial contruidos para hacer frente a las crisis ponen el acento en la rápida obtención de excedentes financieros, que ahora deben distribuirse rápidamente en cada ejercicio en desmedro de las anteriores políticas de inversión que tenían un horizonte de largo plazo para recuperar el capital. Los empresarios están fuertemente involucrados en los procesos de subcontratación, tercerización, deslocalización, fusiones y adquisiciones que provocan reestructuraciones profundas o el abandono de la actividad en importantes sectores considerados poco rentables o contaminantes, que desencadenan impactos negativos sobre el empleo. Los sindicatos quedaron muy debilitados en cuanto al número de afiliados y a sus recursos y por ende su peso en esas instituciones es reducido. Es en ese contexto que surgen los pactos sociales en Europa desde los años '80, que adoptaron varias modalidades.

Se presentan como intercambios con concesiones recíprocas, para asegurar la aceptabilidad y la legitimidad de los acuerdos buscando preservar y crear empleos teniendo en cuenta las restricciones de la competitividad a nivel internacional. Pero nunca el resultado es equilibrado, dado el contexto. Se busca que “todos ganen”, y pasar de una negociación conflictiva entre adversarios a un acuerdo entre interlocutores.

Un punto esencial es el carácter multidimensional de estos acuerdos que difieren del carácter más específico de las políticas públicas y de los acuerdos colectivos tradicionales.

Los interlocutores sociales que intervienen son el Estado, a menudo representado por el ministro de Trabajo que tiene la iniciativa para convocar, las máximas centrales sindicales y empresariales. Cada uno de ellos se enfrentaba a difíciles situaciones generadas por la crisis.

► Los gobiernos deseaban volver a crecer, pero debían reducir su déficit fiscal (porque en la Unión Europea tiene un tope de 3%) para no tener que aumentar los impuestos y no recurrir a un mayor endeudamiento externo. Sus propuestas implicaban entre otras cosas reformar los generosos sistemas de salud, seguridad social y seguro por desempleo (para reducir sus costos), aumentar las tarifas de los servicios públicos y el transporte, privatizar total o parcialmente las empresas públicas y ampliar el espacio para el mercado.

► Las centrales sindicales (donde hay pluralidad de orientacio-

nes) estaban a la defensiva, dejaron de lado sus diferencias y trataban de defender el empleo, evitar o frenar la caída de los salarios reales, brindar una protección social adicional a los desempleados y que no desmejore el sistema de protección social.

► Los que tenían más urgencias para que se entablara el diálogo fueron las organizaciones de empleadores que afrontaban una serie de problemas caracterizados por una evolución rápida de las tecnologías, la transformación del mercado de trabajo abandonando el pleno empleo, la reestructuración de los sistemas de producción organizados en cadenas mundiales de valor, la presión del mercado ejercida sobre las empresas para que mejoren su competitividad y productividad, estableciendo entre las empresas una competencia más intensa para atraer capitales e inversiones extranjeras. Las centrales empresariales trataban de superar el período de caída de sus tasas de ganancia por medio de la reducción de los costos salariales y laborales para mejorar su competitividad, que estaba amenazada primeramente por los países del sudeste asiático (Corea, Japón, Taiwán) y recientemente por China e India. Estas características de la economía mundial dificultan aún más la tarea de las organizaciones de empleadores de representar a todos sus miembros y responder a sus expectativas, generando divisiones entre ellas, u obligándolas a reformar sus estructuras. Las tendencias del nuevo modo de desarrollo se caracterizan por la concentración oligopólica de la producción y la extranjerización. Un número importante de pymes –no siempre adheridas a las centrales empresariales– emplea a la mayor cantidad de trabajadores, pero su peso es débil en cuanto al volumen de la producción.

En la Unión Europea se adoptó oficialmente desde 2004 la estrategia denominada “flexiguridad”, un modelo de relaciones de trabajo gestado en Dinamarca que había dado un buen resultado, y que combina por una parte una amplia flexibilidad otorgada a los empleadores para despedir sin mayores costos ni trámites administrativos transfiriendo el riesgo fuera de las empresas, y por otra parte un sistema de seguridad social consistente en un seguro de desempleo desde el momento mismo del despido, ofreciendo recursos gratuitos para la formación y reconversión profesional y un acompañamiento personalizado a cargo de funcionarios del Ministerio de Trabajo que incitan a la reconversión profesional y a la búsqueda activa de empleo. La UE buscaba por ese medio la “modernización” del derecho de trabajo además de generar numerosos empleos y de mayor calidad, que los países miembros adoptaran políticas de educación y aprendizaje “durante toda la vida”, políticas activas de empleo (es decir que no actuaran solo sobre la oferta de fuerza de trabajo) y la “modernización” de los sistemas de seguridad social para hacer frente al cambio de la esperanza de vida, aumentando la edad jubilatoria, y tratando de reducir los costos de las prestaciones. Los sindicatos aceptaron esa discusión como una forma de frenar la pérdida de derechos dada la duración del difícil contexto macroeconómico.

Las modalidades más frecuentes

Con Jacques Freyssinet podríamos sintetizar y agrupar las modalidades que pueden adoptar esos pactos, acuerdos o diálogo social en tres tipos:

a) El tripartismo institucionalizado

Varios países europeos han creado instituciones tripartitas de carácter permanente, que constituyen el marco general donde se llevan a cabo las coordinaciones y concertaciones o acuerdos explícitos entre el gobierno y los actores sociales, estableciendo normas y orientaciones para los convenios colectivos de trabajo. Bélgica y los Países Bajos lo crearon después de la Segunda Guerra Mundial, e Irlanda lo hizo recientemente y de manera más ambiciosa.

En los tres casos, los acuerdos se firmaron con una perspectiva de largo plazo para hacer frente a las consecuencias imprevistas de crisis que afectaron el empleo y los salarios. Pero en los tres casos surgieron desacuerdos, desde fines de la década pasada, que pusieron en tensión su funcionamiento ante las dificultades para encontrar una salida a la crisis.

Un caso paradigmático de pacto social surgió en Holanda. La negociación entre los interlocutores sociales se celebró en Wassenaar en 1982 y dio lugar a un acuerdo que dura hasta nuestros días, que consistió en que los sindicatos aceptaran la “moderación salarial” (es decir que los salarios no disminuyeran en términos reales pero que no crecieran por encima de la inflación ni de la productividad) a cambio de evitar los despidos, pero instaurando legalmente la reducción del tiempo de trabajo e impulsando masivamente el trabajo a tiempo parcial del cual se beneficiaron sobre todo las mujeres. El resultado fue por una parte el incremento de la población económicamente activa, la fuerte reducción del desempleo y por otra parte que en cada familia actualmente hay un trabajador a pleno tiempo y al menos otro a medio tiempo, dando como consecuencia un mayor ingreso familiar. “Reducieron la duración de la jornada para que todos trabajen”.

b) Países donde se combinan relaciones bipartitas y tripartitas

Varios países adoptaron modalidades de concertación de ambos tipos. En un comienzo se establecieron relaciones bipartitas a nivel intersectorial y luego lo hicieron con el Estado con resultados desiguales.

En Francia, como resultado de esas negociaciones, que no estuvieron exentas de conflictos, se adoptaron finalmente leyes refrendando las decisiones que resultaron de acuerdos parciales. Un proceso similar se siguió en España hasta que a mediados de 2009 se interrumpió el proceso porque los empresarios endurecieron sus posiciones aprovechando la crisis.

En Italia y Portugal las tensiones surgieron cuando los sindicatos mayoritarios rechazaron ciertos acuerdos, que habían sido firmados por otras centrales sindicales minoritarias.

Se puede concluir que esos procesos que combinan acuerdos bilaterales y tripartitos dieron lugar a compromisos estables y en otros casos fracasaron, pero todos los actores manifiestan que lo consideran una institución adecuada y dan a entender que los fracasos y rupturas del diálogo social son responsabilidad de las otras partes.

c) Un tripartismo pragmático y ocasional

Algunos países, como es el caso del Reino Unido de Gran Bretaña, durante mucho tiempo no reconocieron la existencia explícita de instituciones oficiales de diálogo tripartito. Alemania, bajo diversos gobiernos, dejó de promover esos pactos porque hubo malos resultados, pero sigue habiendo diálogos tripartitos que no se desarrollan institucionalmente de manera continua. Esas actitudes adoptadas por los tres sectores en ambos países conducen a llevar a cabo reuniones de carácter informal, que son sin embargo eficaces.

Pero en ambos países hay actualmente una negociación colectiva descentralizada donde el Estado no interviene y por otra parte reuniones entre el gobierno y las organizaciones patronales y sindicales cuando se preparan medidas de política en materia laboral.

Se puede concluir que en estos países y por iniciativa patronal, no se han creado relaciones institucionalizadas entre los tres sectores, en particular cuando han llegado al poder gobiernos de derecha o centroderecha que han adoptado leyes que estimulan la descentralización, a nivel de las empresas, de la negociación colectiva para tener en cuenta la heterogeneidad estructural y las consecuencias del cambio científico y tecnológico, pero donde el poder de sindicatos y empresarios es muy desigual.



Los argumentos utilizados para justificar esas instituciones

En el modo de producción capitalista las necesidades, intereses y objetivos de los tres sectores no coinciden exactamente entre sí e incluso hay mucha heterogeneidad dentro de cada uno de ellos, pues en términos generales y con algunas excepciones, desde mediados de los años '70 en todos los países aumentó sistemáticamente la desigualdad. Pero si, debido a la instauración de un diálogo social a escala macro-social, existieran las instancias institucionales apropiadas para que los representantes de los trabajadores y de los empleadores pudieran negociar colectivamente y expresar sus necesidades, participar en los procesos de toma de decisiones e influir en los objetivos y su orientación, se podría lograr al menos temporariamente poder controlar y reducir el desequilibrio entre los intereses que están en juego tanto a nivel de las empresas y organizaciones, como a nivel meso y macrosocial.

A nivel micro, de las empresas u organizaciones, la posibilidad de instaurar un diálogo social permite –sin eliminar los lógicos conflictos de intereses– identificar problemas laborales y adoptar decisiones consensuadas relativas al empleo, los ingresos, la protección social y relaciones de trabajo, así como en cuanto a la salud y la seguridad en el trabajo.

El objetivo es que en esos intercambios todos ganen algo, haciendo concesiones. El Estado interviene, pero respetando la autonomía de las partes. La idea que está detrás de esta modalidad es que si los representantes del trabajo y del capital llegan a un acuerdo, haciendo mutuas concesiones, hay más posibilidades de que este se lleve a la práctica que en el caso de que solo fuera una imposición del Estado en apoyo a uno u otro.

El diálogo social puede convertirse en un medio para alcanzar compromisos acerca de objetivos económicos y sociales, donde cada uno de los interlocutores sociales aporta, obtiene y/o concede algo para que –partiendo de un piso mínimo aceptable– se logre un cierto equilibrio aunque el mismo sea parcial e inestable.

Pero por otra parte la continuidad del diálogo social es un objetivo intermediario, un sendero para lograr la democracia económica y social a diversos niveles.

Condiciones y límites observados

La existencia de instancias para establecer un pacto, acuerdo o diálogo social en Europa implicó la existencia de una voluntad de negociar, la posibilidad de que cada uno de los sectores se organice y realice sus actividades de manera libre y voluntaria, sin tener que soportar presiones de los gobiernos, guardando libertad para representar los intereses de sus miembros.

Puede suceder simplemente que algunos de los interlocutores sociales no estén bien organizados, sean débiles y no sean reconocidos por el gobierno. Con frecuencia en muchos países europeos no existen las condiciones adecuadas para instaurar el diálogo social. En el Estado de algunos de los “PECO” (países ex comunistas), la legislación laboral es conservadora y no trata de compensar la diferencia de poder entre los empleadores y trabajadores; es débil e ineficiente la inspección de la administración del trabajo, hay lagunas en la aplicación de la legislación del trabajo; falta voluntad política para ratificar los convenios y recomendaciones de la OIT o para aplicarlos plenamente. En cuanto a las organizaciones de trabajadores, no siempre se garantiza realmente el derecho de libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva y la división por razones ideológicas debilita su accionar.

De manera generalizada en algunos países no se construyó una confianza mutua y no hay “buena fe” entre gobiernos, empleadores y trabajadores.

El diálogo social corre el riesgo de quedar circunscripto al sector moderno y ser débil o inexistente en amplias esferas de la economía, como el sector informal, la economía rural, las pymes donde la talla de las empresas es pequeña y prevalecen el trabajo no registrado, la precariedad y las formas atípicas de empleo. Los trabajadores de la economía informal y de la economía social y solidaria suelen quedar de facto al margen de la protección de la legislación del trabajo y de la seguridad social y ver así gravemente vulnerados sus derechos fundamentales. En algunos países, las organizaciones sindicales respaldan a los trabajadores por cuenta propia de la economía informal, de la economía social y solidaria y a los desocupados, incluso integrándolos o ayudándolos a crear sus propias asociaciones de desocupados. La filosofía de los estadistas que se proponen crear y fortalecer estas instituciones es la búsqueda de “un piso mínimo pero sólido de acuerdos” entre representantes de intereses que son contradictorios en el modo de producción dominante, que expresen necesidades y hagan mutuas concesiones recíprocas para identificar problemas y soluciones a problemas, y donde cada actor social, y sobre todo el Estado, acepte ceder algo en sus legítimas reivindicaciones sin renunciar a ellas, y hacer concesiones negociadas, para “que todos ganen” y se avance hacia una justicia social.

