

Publicado en www.relats.org

**UN ENFOQUE LATINOAMERICANO SOBRE
EL “DIÁLOGO SOCIAL” EN LA OIT.
EL APORTE HETERODOXO DE
OSCAR ERMIDA URIARTE**

Alvaro Orsatti, RELATS

Junio 2021

Desde mediados de los años ochenta, la OIT ha incorporado a su propuesta y acción el concepto “Diálogo Social” (DS, en adelante), en el contexto de su esquema tripartito. Esta decisión se vinculaba a que la Comunidad Europea, que acababa de instalar el “Diálogo Social Europeo”, para encuadrar su búsqueda de acuerdos regionales

Más adelante, en 1999, al crear el concepto de “Trabajo Decente”, OIT incuyó al DS como una de sus cuatro dimensiones. En los años siguientes, OIT aprobó tres resoluciones sobre el tema DS

En el campo analítico de la presencia e influencia de América Latina en OIT, objeto de la Red, interesa aquí destacar un notable aporte del laboralista uruguayo Oscar

Ermida Uriarte (1949-2011), funcionario durante veinte años en oficinas de la Organización en América Latina (Lima y Santiago) hasta su jubilación, en que siguió trabajando como experto independiente en el CINTERFOR (Centro Interamericano de Formación Profesional) en Montevideo¹. El décimo aniversario de su fallecimiento es un momento oportuno para seguir mostrando sus aportes a la cultura laboralista

Ermida funcionario de OIT

Ermida escribió un primer artículo sobre el tema en 2001 (“Diálogo Social: teoría y práctica”, Revista Derecho Laboral, Montevideo), que luego difundió en otros medios vinculados a OIT (primero la Revista Internacional del Trabajo, 2002-3, luego el Boletín CINTERFOR 177, 2006)².

En este texto, destacaba que el DS era una “expresión” o “voz” “de moda”, que “desde el punto de vista científico no es una noción suficientemente precisa”. Se estaba “repitiendo lo sucedido con la expresión “tripartismo”, en cuanto a que durante largo tiempo tanto en el lenguaje común como en documentos internacionales de la Organización, “suponiendo su contenido, que no es definido con precisión, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin excluir ni incluir a otras, dadas sus fronteras difusas”

¹ Entre otros homenajes a Ermida, RELATS hizo uno en 2019, centrado en testimonios personales sobre su figura, coordinado por su hijo Martín Ermida Fernández (cf www.relats.org)

² Cf “Estudios de derecho del trabajo: individual y colectivo. Oscar Ermida Uriarte”, compilación de Martín Ermida Uriarte, La Ley Uruguay, Montevideo, 2018), donde está reproducido, y se proporcionan esos antecedentes bibliográficos

En este marco, Ermida se proponía “buscar esa precisión de la que el concepto carece a priori³. En esa dirección, señalaba que “podría decirse que en el marco de las relaciones laborales, el DS incluye todas las formas de relación entre los actores diferentes del conflicto abierto”. Al respecto, concluía que negociación en sentido amplio y conflicto son “las dos formas en que se relacionan los principales actores principales del sistema de relaciones laborales.

En consecuencia, Ermida enunciaba cinco formas posibles de DS, en tanto “instancias de interrelación:

- mecanismos (institucionalizados o no) de información y consulta.

- negociación colectiva

- medios participativos y voluntarios de resolución de conflictos de trabajo

- participación orgánica o inorgánica en la empresa o en instancias sectoriales

- concertación social, incluyendo los pactos sociales y acuerdos marco, sean bi o tripartitos.

También aclaraba que deben considerar a todas estas instancias parte del DS “por sí mismas”, ejemplificando con la negociación colectiva, “aún cuando en el caso concreto no llegue a plasmarse en un convenio colectivo”.

³ Ermida mencionaba al pasar que la Declaración Sociolaboral del Mercosur acababa de considerar al DS un “derecho fundamental”

Ermida consultor de OIT

Al momento en que fue redactado, el artículo ya era un considerable avance, desde dentro de la OIT sobre la caracterización del DS. Pero en 2009, tiempo después de su jubilación en 2005, cuando siguió vinculado como consultor, sin una responsabilidad institucional.

En esa nueva (y breve) etapa, Ermida profundizó en el tema, con un evidente giro heterodoxo incluido, que presentó como material de lectura de una Diplomatura apoyada por la OIT⁴. El artículo mantenía la misma denominación que el artículo, pero su contenido se proyectaba hacia nuevas dimensiones, con un estilo de redacción más suelto⁵

Las nuevas puntualizaciones son:

-“el DS tiene una dimensión más amplia, de contenido político, relacionada con la ciudadanía, el gobierno, la democracia y la sociedad en su conjunto”. En particular, la democracia “supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la (co)existencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos debe necesariamente pasar por su reconocimiento y participación.. la participación y el dialogo

⁴Se está haciendo referencia a la “Diplomatura Internacional en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales” (Montevideo, 2009), como parte del Módulo 2: “El conflicto y las políticas públicas”

⁵De un análisis sobre los funcionarios latinoamericanos de OIT en la región, el otro caso que convendría estudiar es el del sociólogo argentino Julio Godio, consejero regional por OIT-ACTRAV en el Campo de la formación sindical durante los años noventa, en la mismas oficinas donde trabajó Ermida, y coincidiendo parcialmente en el tiempo. En ese período, produjo numerosos escritos que avanzaban en nuevos temas y tratamientos de manera exploratoria

son instrumentos esenciales de la democracia pluralista y de un nuevo contrato social”.

- en el marco del punto anterior, hay que pedirle al DS que sea “eficaz” y que no sea “excesivo”: “el DS en tanto método, es sin duda válido, pero es necesario advertir sobre los riesgos que implica su utilización inadecuada o ineficaz... su uso excesivo o ineficaz puede llegar a desplazar los legítimos poderes, competencias y atribuciones de los poderes públicos, sea sirviendo de excusa para no adoptar decisiones, sea impidiéndola o dilatándola. En el primer caso, el DS se convierte en mera liturgia, procedimiento vacío, tramitación sin desenlace. En el segundo, opera como dilatoria u obstaculación temporal de la adopción de medidas no queridas”.

-en la misma dirección, hay que destacar el tema del conflicto: “existe el riesgo de que una visión idílica del DS tienda a diluir la faceta conflictiva de todo sistema de relaciones laborales. La desigualdad propia de la relación de trabajo y el conflicto que le es inherente aparecen a veces opacados, si no desplazados, por la sobrevaloración del dialogo como objetivo”.

Ahora agregaba que el conflicto “subyace, de manera más o menos obvia, en todas las formas de DS”. Esto implica un sutil giro al planteo ya mencionado, por el cual el DS se definía como lo opuesto al conflicto, para ahora poner el acento en que algunas de las formas del DS (medios de solución de conflictos laborales participativos, como la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntarios, en los cuales las partes interactúan) implican que “el conflicto también puede ser una forma de alcanzar el DS”.

-la definición tan amplia de DS obliga a reflexionar sobre los efectos no deseados que pueden resultar del DS: “el margen real para la negociación es muy escaso: la mayor parte de las cuestiones sobre las cuales dialogar están ya decididas... en AL es frecuente que, cuando se convoca a dialogar, se lo haga para concertar la aplicación de medidas ya adoptadas y no para discutir la adopción de esas medidas”.

-finalmente, también había lugar para un comentario aplicado a la región latinoamericana, que es otra forma sutil de aludir a los problemas que tiene una definición tan amplia de DS: en América Latina el DS es “una asignatura pendiente...una democracia política imperfecta o incompleta, una concentración de la renta ofensiva, una dependencia económica, un ajuste permanente, han contribuido al debilitamiento de los sindicatos y los gobiernos, lo que dificulta el desarrollo de un dialogo social genuino, porque lleva a que participen de él algunos actores muy debilitados”.

Hechos posteriores

Luego que Ermida escribiera su segundo artículo, los mandantes de OIT aprobaron:

-en 2002, la “Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social” que, sin definiciones conceptuales, hacía dos acotaciones: a. que el carácter tripartito de OIT tiene un “marco único en el que los gobiernos y representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden intercambiar sus ideas y experiencias y promover mecanismos duraderos de diálogo y de creación de

consenso”, b. que, en relación al DS, se contaba con los Convenios 87, 98, 144, 150, 151 y 154 (y sus recomendaciones), así como la Recomendación 113;

-en 2013 y 2018, dos nuevas resoluciones sobre DS en el marco de la modalidad de discusiones recurrentes. En estos textos, sobre todo en el segundo (en las vísperas de la Conferencia del Centenario), se encuentran importantes consideraciones:

a. plano declarativo general: “el DS y el tripartismo son el modelo de gobernanza de la OIT para promover la justicia social, relaciones en el lugar de trabajo equitativas y armoniosas, y el trabajo decente”...”el DS constituye un medio para alcanzar el progreso económico y social”...”el proceso de DS encarna en sí mismo el principio democrático fundamental según el cual las personas a quienes afectan las decisiones deberían participar en el proceso de su adopción”

b. formas de DS. “no existe un enfoque universal para organizar y reforzar el DS. Sin embargo la negociación colectiva⁶ sigue ocupando un lugar central y es uno de sus pilares angulares. También son importantes las consultas, los intercambios de información y otras formas”. En otra parte, se menciona al diálogo en los sistemas de prevención y solución de conflictos

c. contenidos: el DS puede incorporar temas como relaciones transfronterizas, migraciones, transición de la informalidad a la formalidad⁷, la protección de los

⁶ En otra parte de la resolución, se menciona también la “negociación colectiva de los trabajadores independientes”

⁷ También se recomienda reforzar la capacidad de las organizaciones más representativas de empleadores y de

trabajadores en las micro y PyME, las relaciones de empleo “que tradicionalmente han estado menos incluidas, y los trabajadores más vulnerables. Asimismo, en el contexto de la discusión que estaba por iniciarse sobre el “futuro del trabajo”, se agregaban diversas cuestiones vinculadas con las nuevas tendencias de la globalización: la tecnología, la demografía, el cambio climático, competencias profesionales y aprendizaje permanente y ocupaciones en formas de empleo nuevas, emergentes y no convencionales (en otra parte se menciona a los trabajadores en la economía digital de plataformas). También se menciona la Declaración de OIT sobre Empresas Multinacionales

d. eficacia: “se necesitan promover vinculaciones efectivas entre las distintas formas y niveles de DS”...”es necesario asegurar que los resultados acordados del DS sean respetados y aplicados por los gobiernos y los interlocutores sociales”. En igual dirección, se menciona también la importancia de variadas formas de cooperación en el lugar de trabajo”. Se menciona además la necesidad de alcanzar una representación equitativa de hombres y mujeres en las instituciones de DS

Otro desarrollo importante alcanzado por OIT en los últimos años es el de la construcción del concepto “diálogo social a escala internacional”, aplicado a los Acuerdos Marco Internacionales firmados por Federaciones Sindicales Internacionales con la conducción de determinadas

trabajadores para incorporar en sus filas, de conformidad con la práctica nacional, a representantes de las organizaciones constituidas por afiliación

empresas multinacionales de su ámbito de actuación. Esta tendencia ha avanzado hacia otro concepto similar “diálogo social transfronterizo”.

Comentarios

Las últimas Resoluciones sobre DS avanza sobre varias de las problematizaciones planteadas por Ermida más de diez años antes:

1. destaca el énfasis dado a la negociación colectiva entre las formas de DS, sin incurrir en la ambigüedad de la expresión “diálogo social y negociación colectiva”, utilizada frecuentemente por la propia OI, en la cual no se entiende muy bien cómo funciona la conjunción “y”, o formas de mencionarla supeditadas a la cooperación en general, como se observa en la Resolución “Promoción de Empresas sostenibles” (2007)⁸. Asimismo, al momento de hacer un balance sobre las manifestaciones recientes del DS, es muy frecuente que los episodios descriptos no hagan mención a la negociación colectiva, sino que se limiten a cuestiones informativas y consultivas

2. el camino iniciado por la Resolución de 2002 en cuanto a mencionar normas internacionales directamente vinculadas con el DS, tendría que perfeccionarse con la incorporación del Convenio 135 “Representantes en el lugar de trabajo”, lo que sólo ha sido hecho ocasionalmente en documentos de OIT de menor rango

⁸ En la difusión de esta Resolución por la Oficina Regional en América Latina, se efectuaron encuestas a representantes sindicales y empresarios, con la técnica del ranqueo de prioridades, con el resultado que la negociación colectiva aparecía como la más importante entre los primeros y como la anteúltima entre los segundos

3. se mantiene la problemática de cómo tratar la cuestión de la eficacia de los procesos de DS. En la experiencia de las Reuniones Americanas de OIT, la de 2010 fue un caso extremo en que el tema era tratado meramente como una acumulación de episodios, sin calificarlos, lo que llevó a la reacción del sindicalismo allí presente, en el sentido de señalar los escasos resultados alcanzados en esas oportunidades. La Reunión de 2014 registró esta cuestión, incorporando una mención a las diferencias de calidad, ahora incorporada en la Resolución de 2018

4. en su propia tarea como consultor en los últimos años, Ermida fue figura central de un equipo que promocionó el DS en los ICAP (Institutos de Formación Profesional) estatales, con base en experiencias que ya estaban en marcha. Ello fue realizado en un equipo organizado en el CINTERFOR (Centro Interamericano de Formación Profesional) de OIT que, durante el período en que esta institución fue dirigida por Pedro Daniel Weinberg, un tema que notable relevancia en la discusión actual sobre futuro del trabajo⁹.

5. lo mencionado anteriormente sobre los conceptos de DS a escala internacional o transfronterizo se basan en el hecho objetivo de que los acuerdos marco u otros similares no son estrictamente negociación colectiva, con la excepción señalada por la propia OIT del acuerdo acordado por la internacional del transporte (ITF) con la representación empresarial mundial. De todas formas, ya existen convenios colectivos En la práctica, existen algunos pocos convenios colectivos transnacionales a nivel de empresas, por lo que en ello se localiza el desarrollo futuro de un DS internacional. También en este tema Ermida

⁹ Este señalamiento fue motivado por comentarios a un borrador de este artículo por el laboralista uruguayo Hugo Barretto, que era parte de ese equipo

había sido un pionero en su mirada propositiva hacia el Mercosur.

Puede agregarse también que los actuales desarrollos sobre CER (Conducta Empresarial Responsable) en la OIT ya introducen una nueva forma de DS: aquella que propende a que los empleadores apliquen el instrumento de la “debida diligencia” ante la eventualidad que no se respeten los derechos humanos en el giro empresarial. Pareciera que este DS podría desarrollarse en dos momentos: al ubicar algún peligro en ciernes, que podría ser resultado en sí mismo de la vigencia del DS en el campo de información, y al momento de instalarse el procedimiento y comenzar a corregir las dificultades.