

IMPORTANCIA DEL DIALOGO SOCIAL PARA EL DESARROLLO EN GHANA

Labour Research and Policy Institute
(Instituto de Investigación y Política Laboral)
TUC Ghana

ÍNDICE

1.1 Introducción	4
1.2 Establecimiento e institucionalización del diálogo social en Ghana	5
1.3. Niveles y formas de diálogo social en Ghana	7
<i>Diálogo social nacional bipartito</i>	7
<i>Diálogo social nacional bipartito</i>	9
<i>Diálogo social a nivel de empresa</i>	10
<i>Diálogo entre múltiples partes interesadas</i>	12
<i>Las protestas y manifestaciones en el diálogo</i>	14
1.4 Función e impacto del diálogo social en las políticas de desarrollo en Ghana	15
1.5 Conclusiones y Recomendaciones	19
Referencias	21

Esta publicación ha sido elaborada gracias a las aportaciones de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (CSI-RSCD) y al apoyo de la CSO Partnership for Development Effectiveness - CPDE (Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo-AOED). Su autor es Prince Asafu-Adjaye del Instituto de Investigación y Política Laboral del TUC Ghana..

Esta publicación está disponible en línea en: www.ituc-csi.org/social-dialogue-development

Acrónimos

AGI	Asociación de Industrias de Ghana
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
ECF	Servicio de Crédito Ampliado
GEA	Asociación de Empleadores de Ghana
GLSS 6	Encuesta sobre el nivel de vida de Ghana, Sexta edición
GMWU	Ghana Mine Workers' Union (Sindicato de Trabajadores Mineros de Ghana)
GPRS	Estrategia de lucha contra la pobreza de Ghana
GSS	Servicio de Estadística de Ghana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
CMPN	Comité Mixto Permanente de Negociación
NEP	Política Nacional de Empleo
NHIA	Autoridad Nacional del Seguro de Salud
NLC	Comisión Nacional del Trabajo
NPRA	Autoridad Nacional Reguladora de Pensiones
CNT	Comité Nacional Tripartito
PIAC	Comité de Interés Público y Rendición de Cuentas
PURC	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
CPN	Comités Permanentes de Negociación
SSNIT	Fondo Fiduciario de Seguridad Social y Seguro Nacional
SSPP	Política del pago único de impuestos
TUC	Trades Union Congress (Ghana) (Confederación de Sindicatos de Ghana)

1.1 Introducción

El diálogo social, es decir, los compromisos, consultas, debates y negociaciones que tienen lugar entre los interlocutores sociales sobre las políticas económicas y sociales y otros asuntos de interés común, es un instrumento bien establecido en Ghana. El país cuenta con un elaborado marco jurídico e institucional y normas que rigen el diálogo social tripartito y bipartito entre el Gobierno, la asociación de empleadores y los sindicatos. Además, los espacios de diálogo entre múltiples partes interesadas permiten a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros grupos de interés del país participar en los procesos de diálogo sobre el desarrollo nacional. El diálogo social y el diálogo entre múltiples partes interesadas en Ghana tienen lugar a múltiples niveles, tanto en forma estructurada como ad hoc.

Los interlocutores sociales de Ghana, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés han participado activamente en la formulación y aplicación de políticas, programas y leyes nacionales, lo que ha generado algunos efectos positivos e inclusivos en el ámbito del desarrollo económico, social y político. El diálogo social y las consultas de múltiples partes interesadas, incluyendo las audiencias públicas son una característica propia de la formulación del presupuesto nacional anual y las políticas económicas a medio plazo, así como de otras políticas socioeconómicas sectoriales en Ghana. Los procesos de consulta brindan a la opinión pública la oportunidad de presentar memorandos en las audiencias públicas y otras reuniones de consulta. Por lo tanto, el diálogo social se encuentra ampliamente integrado en las estructuras de gobierno de las instituciones públicas en Ghana. En el ámbito empresarial, los sindicatos han utilizado estructuras de diálogo social, incluyendo el espacio de la negociación colectiva para mejorar el empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores y las trabajadoras.

El presente documento analiza la importancia del diálogo social para el desarrollo en Ghana. Se centra en la medida en que el diálogo social, el diálogo de múltiples partes interesadas y otras formas no tradicionales de diálogo social influyen en las políticas y la legislación en el ámbito del desarrollo del país.

El análisis presentado en este documento se basa en fuentes de datos primarias y secundarias. Se recogieron datos primarios a través de cuestionarios y entrevistas presenciales y telefónicas con los representantes de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en Ghana. Los participantes del estudio fueron: el Oficial Jefe del Trabajo de Ghana, el Director de Relaciones

Laborales de la Asociación de Empleadores de Ghana (GEA) y el Jefe de Relaciones Laborales del *Trades Union Congress TUC* (Ghana). Asimismo, se contó con la participación del Secretario Regional del Este de TUC (Ghana) y responsables de las siguientes organizaciones de la sociedad civil de todo el país: PWYP, ISODEC, Social Support Foundation, Civil Society Coalition on Land, WACCAM y Friends of the Nation. Los datos primarios se complementaron con datos secundarios obtenidos a partir de documentos publicados y datos de la sexta versión de la Encuesta sobre el nivel de vida de Ghana (GLSS 6).

1.2 Establecimiento e institucionalización del diálogo social en Ghana

Ghana tiene una larga historia en lo que se refiere al diálogo social, el cual data de antes de su independencia política. La naturaleza y funciones del diálogo social, en particular la relación entre los interlocutores sociales y los espacios de diálogo social, han sido configuradas en su mayor parte por las demandas económicas y políticas predominantes. A lo largo de los años, aun cuando la democracia multipartidista ha promovido espacios para un fortalecimiento del diálogo social, las dictaduras militares han sofocado el diálogo social en el país. Por lo tanto, la relación entre los interlocutores sociales ha variado para pasar de la confrontación a la cooperación bajo diferentes regímenes políticos y económicos.

El diálogo social entre principios del siglo XX y la independencia en 1957 fue esencialmente conflictivo, en la medida en que los trabajadores/as se organizaron para protestar contra las malas condiciones laborales y posteriormente se unieron al movimiento de lucha por la independencia. Britwum (2007) y Obeng-Fosu (2007) documentan notables acciones colectivas de los trabajadores y su activismo en 1919, 1921, 1925 y en la década de los años 1930. Las luchas sindicales y de los trabajadores por sus derechos e intereses se entrelazaron con las luchas políticas nacionalistas por la independencia. Esta dinámica determinó la relación entre las organizaciones sindicales y el Gobierno inmediatamente después de la independencia y los posteriores regímenes políticos del país.

Inmediatamente después de la independencia en 1957, la naturaleza del diálogo social y las relaciones entre los interlocutores sociales se modificó significativamente. Durante la primera década de la independencia, la cooperación entre el Gobierno y el TUC, la central sindical de Ghana, es un rasgo fundamental del diálogo social en el país. Los métodos, la intensidad y la importancia del diálogo social han ido variando posteriormente. Con los años, las relaciones y compromisos entre el TUC (Ghana) y los sucesivos Gobiernos del país se han visto influidas por las orientaciones políticas y económicas de los distintos Gobiernos (Britwum, 2007).

El actual marco legislativo e institucional para el diálogo social en Ghana está definido por la Constitución de 1992, la legislación laboral (Ley núm. 651) y otras prácticas establecidas, tales como consultas puntuales sobre un determinado asunto. Los convenios internacionales, tales como los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también influyeron en el diálogo social en el país. Ghana ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (C144) y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización (C87).

La Constitución de Ghana ofrece garantías para la participación efectiva en los procesos de desarrollo, incluidos los derechos a formar asociaciones destinadas a la promoción y protección de los derechos en el ámbito del proceso de desarrollo (CEPIL, 2008). La Ley del Trabajo (Ley núm. 651) garantiza el derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones, respectivamente, destinadas a la promoción y la protección de sus intereses y establece instituciones para la realización del diálogo social en el país.

El Comité Nacional Tripartito (CNT) y los Comités Permanentes de Negociación (CPN), o el Comité Mixto Permanente de Negociación (CMPN) figuran entre las principales estructuras de diálogo social a nivel nacional y de empresa, respectivamente. Las demás instituciones y estructuras fundamentales par el diálogo social en Ghana son el Ministerio del Trabajo, la Comisión Nacional del Trabajo, las organizaciones sindicales encabezadas por la confederación sindical *Trades Union Congress* (Ghana) y los empleadores

representados por la Asociación de Empleadores de Ghana. Estas estructuras se han centrado sobre todo en las relaciones laborales del ámbito nacional y de empresa.

En Ghana, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros grupos de interés se han visto en gran parte excluidos de las estructuras de diálogo social mencionadas anteriormente. Sin embargo, las OSC, los grupos de reflexión sobre las políticas y otras autoridades y jerarquías tradicionales han participado en los diálogos sobre desarrollo en Ghana a través de mecanismos ad hoc tales como audiencias públicas y consultas. El sistema político descentralizado del país también permite a los ciudadanos influir en las decisiones a través de sus representantes en las asambleas locales.

1.3. Niveles y formas de diálogo social en Ghana

En Ghana, el diálogo social es esencialmente bipartito y tripartito y, como se indicó anteriormente, el diálogo entre múltiples partes interesadas no suele ser raro. El diálogo se entabla a múltiples niveles, ya sea nacional, subnacional, sectorial y de empresa. Las consultas, debates y negociaciones entre los interlocutores sociales en Ghana suelen ser estructurados y previsibles, o abordar un asunto puntual. La agenda del diálogo social en el país es sumamente variable. Incluye las políticas y programas nacionales económicos y sociales, la legislación, así como los salarios y las condiciones de trabajo. Aun cuando algunos de los resultados del diálogo social, tales como el diálogo consultivo, no son obligatorios o jurídicamente ejecutorios, existen otros que son vinculantes, por ejemplo, los resultados de la negociación colectiva. Considerando que el tradicional diálogo social tripartito y bipartito está respaldado por la ley, el diálogo entre múltiples partes interesadas y otros compromisos de las OSC carecen de un respaldo legal adecuado.

Diálogo social nacional bipartito

Las consultas tripartitas en Ghana adoptaron su forma actual en 1972 (Baah y Akrosu, 2007). Actualmente, el diálogo social tripartito en el país está establecido por la Ley del Trabajo a través del Comité Nacional Tripartito cuyo mandato consiste, entre otros aspectos, en determinar el salario mínimo nacional diario, dar asesoramiento en materia de

empleo y del mercado de trabajo y consultar con los interlocutores del mercado de trabajo cuestiones de importancia social y económica.

Alby et al. (2005) sostienen que en la mayor parte de África, la cooperación tripartita conlleva mejores relaciones laborales, un aumento de la productividad y la creación de consenso entre los interlocutores sociales sobre cuestiones socioeconómicas. A juicio de Alby et al. (2005), las consultas tripartitas en Ghana han mejorado significativamente la relación entre los interlocutores sociales. En los últimos quince años, las negociaciones en el Comité Nacional Tripartito han resultado en un aumento significativo del salario mínimo nacional diario al aumentar de 0,42 GHS (0,11 USD) en el año 2000 a 7,00 GHS (1,74 USD), lo que representa un aumento superior al 1500%.

Sin embargo, en Ghana, la creación de consenso en temas socioeconómicos y el aumento de la productividad cabe atribuirse menos a la consulta tripartita. A lo largo de los años, el Comité Nacional Tripartito se ha centrado casi exclusivamente en la determinación del salario mínimo y apenas ha intentado abordar otros ámbitos de su mandato. Un dirigente sindical comentó a este respecto:

“...el alcance de su trabajo [del Comité Nacional Tripartito] es muy limitado... porque más allá de la determinación del salario mínimo y otras cuestiones relativas a los salarios no [se ocupa de otras cuestiones]. A mi juicio, el diálogo tripartito debería ir más allá de estas cuestiones para incluir los principales debates de política sobre la economía, la generación de empleo y muchos otros asuntos... Lamentablemente, no es así.”

Por otra parte, aun cuando la legislación laboral establece que pueden establecerse subcomités del Comité Nacional Tripartido a nivel regional y de distrito, el diálogo social tripartito en Ghana está sumamente centralizado a nivel nacional. Un participante en el estudio procedente de la región oriental de Ghana lamentaba que “por ahora no contamos con un diálogo tripartito,... el tripartito se centraliza en Accra”. Esta centralización se produce pese a la necesidad de un diálogo tripartito a nivel regional y de distrito y a los posibles beneficios que entraña.

Diálogo social nacional bipartito

Además del diálogo tripartito, el país también ha establecido el diálogo social bipartito, que implica consultas y discusiones entre dos de los interlocutores sociales. Twerefou (2014) afirma que la central sindical TUC (Ghana) y la Asociación de Empleadores de Ghana (GEA) han desarrollado una relación bipartita a través de reuniones periódicas en las que se examinan cuestiones de interés común. A escala nacional, el diálogo social bipartito en Ghana es generalmente consultivo, ad hoc, voluntario y centrado en cuestiones económicas y sociales de interés común.

Desde un punto de vista positivo, el diálogo social bipartito nacional en Ghana ha promovido una visión común y una cooperación mutua entre los interlocutores sociales en el país. Asimismo, genera un efecto faro para el diálogo social a distintos niveles, es decir, la empresa, sectorial, regional y de distrito. En palabras de uno de los participantes del estudio:

“[El diálogo social bipartito] es un tipo de acuerdo voluntario por parte de los empleadores y los sindicatos [interlocutores sociales] para ayudarles a aproximar entre ellos sus puntos de vista antes de llevarlos a discusión a nivel tripartito. Es positivo porque asegura que antes de llegar al diálogo tripartito hemos abandonado los extremos, que nuestras diferencias son menores y que podemos llegar antes a un consenso”.

En 2011, el TUC (Ghana) se reunió con el equipo de gestión económica del Gobierno, encabezado por el Vicepresidente de Ghana, para discutir las propuestas sindicales para el presupuesto anual y la política económica. Las propuestas hicieron hincapié en dejar al margen las metas en materia de inflación y optar por políticas económicas dirigidas al empleo, una mayor inversión en las instituciones del mercado de trabajo y la mejora de la protección social. Aun cuando las metas relativas a la inflación siguen orientando las políticas económicas, se han introducido algunas mejoras en la cobertura de la protección social en el país.

A pesar de su importancia, el diálogo social bipartito nacional es consultivo, carece de respaldo legal adecuado y sus resultados no son esencialmente vinculantes, por lo que no son jurídicamente ejecutorios. De ahí que los interlocutores sociales puedan actuar en

contradicción con los resultados de las consultas y discusiones. Uno de los participantes en el estudio se lamentó a este respecto:

“Algunos [diálogos sociales] son consultivos y no conllevan ningún tipo de compromiso que se vean obligados a cumplir. De modo que, aun cuando tenemos el derecho de hablar, los responsables políticos tiene el derecho de hacer lo que deseen. Se brinda a las personas la oportunidad de hablar, pero no se les puede exigir que tengan en cuenta lo que se ha discutido”.

Al igual que el tripartito, esta forma y nivel de diálogo social está limitado al Gobierno, a la asociación de empleadores y a las organizaciones sindicales.

Diálogo social a nivel de empresa

Podría decirse que una de las formas mejor establecidas de diálogo social en Ghana es el que se entabla a nivel de empresa; en concreto, la negociación colectiva es la forma más importante de diálogo social para los trabajadores/as. El diálogo social bipartito a nivel de empresa determina los salarios, las condiciones y la organización del trabajo a nivel de empresa. A este nivel existen estructuras de diálogo social, tales como los Comités Permanentes de Negociación, el Comité Mixto Permanente de Negociación, comités disciplinarios, comités de salud y seguridad en el trabajo a nivel de empresa para abordar diversas cuestiones. Aun cuando algunas de estas estructuras son puntuales, otras son permanentes y establecidas por ley.

Existe un complejo marco legal e institucional para entablar un diálogo social a nivel de empresa. Ghana ha ratificado el Convenio núm. 98 de la OIT sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva y la Constitución y la legislación laboral del país garantizan el diálogo social a nivel de empresa. El artículo 21 (e) de la Constitución de 1992 de Ghana garantiza “la libertad sindical, la cual incluirá la libertad de formar o afiliarse a sindicatos u otras asociaciones, nacionales e internacionales, para la protección de sus intereses”. Asimismo, se han establecido instituciones para las relaciones laborales, tales como el Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional del trabajo a fin de promover el diálogo social a nivel de empresa.

Pese a lo anterior, el diálogo social a nivel de empresa no está muy generalizado en Ghana, lo cual se debe en gran parte a la poca afiliación sindical en el país. Los datos de la sexta encuesta sobre el nivel de vida de Ghana (GLSS 6) muestran que en 2012-2013, solamente un 29% de los trabajadores y trabajadoras estaban empleados en establecimientos sindicalizados.

Los sindicatos de Ghana han utilizado el espacio de la negociación colectiva para mejorar los derechos previstos en la legislación, establecer prestaciones no estatutarias y promover los intereses de los trabajadores. Asimismo, se han obtenido prestaciones suplementarias a través del proceso de negociación colectiva. Pillinger (2011) hace hincapié en la importancia de los sindicatos en la consecución de mejores salarios para los trabajadores/as sanitarios en Ghana. Los datos de la GLSS 6 muestran una diferencia significativa en los ingresos medios, el acceso a las prestaciones legales y no legales, la satisfacción en el trabajo y la seguridad del empleo en los establecimientos sindicalizados en comparación con los ingresos medios en establecimientos donde no existe un sindicato.

Además de los salarios y las condiciones de trabajo, el diálogo social a nivel de empresa ha fomentado la comprensión y el respeto mutuos entre los trabajadores y sus empleadores. Esta reciprocidad ha mejorado la relación entre los interlocutores sociales y ha contribuido a una atmósfera positiva en las relaciones laborales del país. Un representante de la Asociación de Empleadores que participó en el estudio señaló lo siguiente:

“A nivel de empresa, el diálogo social ha recorrido un largo camino para realmente salvar las diferencias, eliminar cierta desconfianza entre las partes. Ahora hay respeto, confianza y también ha aumentado la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, así que siempre tienen la oportunidad de hacer aportaciones en las decisiones que les afectan. Realmente ha fomentado la concertación. También ha disminuido la arbitrariedad de la dirección.”

Otro aspecto del diálogo social a nivel de empresa en Ghana es que proporciona espacios para que los trabajadores influyan en la organización del trabajo y la gestión de sus empresas. Este aspecto se constata en la participación de los trabajadores y de sus sindicatos en la gestión de conflictos y controversias y en la toma de decisiones sobre la organización del

trabajo a nivel de empresa. De acuerdo con el Oficial Jefe del Ministerio del Trabajo “A nivel de empresa, los sindicatos y los trabajadores desempeñan diversas funciones en la gestión de las instituciones [y] la resolución de controversias, [se hace] a través del diálogo”.

Diálogo entre múltiples partes interesadas

Desde el retorno a la democracia multipartidista en 1992, la formulación de las políticas económicas y sociales así como la aprobación de la legislación en el país se ha caracterizado por contar con un diálogo entre múltiples partes interesadas. Aun cuando aborda esencialmente cuestiones puntuales, este tipo de diálogo se da a nivel nacional, regional y de distrito y ha generado un consenso colectivo sobre importantes cuestiones nacionales.

En 2014, el Gobierno de Ghana, en respuesta a los llamamientos de la central sindical TUC (Ghana) y otras organizaciones de la sociedad civil, reunió un foro económico nacional de múltiples partes interesadas destinado a promover un entendimiento común y un acuerdo sobre los desafíos que se plantean a la economía de Ghana y la mejor manera de abordarlos. Participaron en el foro de planificación el TUC (Ghana) y la Asociación de Industrias de Ghana (AGI) y reunió a los interesados del sector público, el sector privado, los partidos políticos, las OSC, los grupos de reflexión sobre políticas, asociaciones profesionales, dirigentes tradicionales, servicios de seguridad, el servicio judicial, grupos religiosos, algunas personas clave y los medios de comunicación. Se afirma que los resultados del foro, conocido como el “Consenso de Senchi”, han influido en el programa actual del Servicio de Crédito Ampliado¹ entre el Gobierno de Ghana y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A pesar de que el diálogo entre múltiples partes interesadas suele abordar cuestiones ad hoc, los procesos de elaboración de los presupuestos anuales nacionales han institucionalizado compromisos entre estas partes interesadas a través de sesiones de debate del presupuesto. Estos compromisos proporcionan una plataforma a las partes interesadas y

¹ Acuerdo entre el Gobierno de Ghana y el Fondo Monetario Internacional para la financiación de un programa de reforma económica a medio plazo (2015-2017).

a otros grupos de interés para discutir en el Pleno las propuestas de agentes no estatales destinadas al presupuesto anual y las políticas económicas. A través de estos procesos, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés han logrado influir en las políticas económicas anuales del Gobierno. El Ministerio de Hacienda incorporó algunas de las propuestas de las OSC en el presupuesto de 2015.

El diálogo nacional entre múltiples partes interesadas ha promovido una cierta cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de Ghana. A veces se ha establecido una cooperación puntual y redes flexibles a fin de responder y hacer frente a determinados problemas de interés común a nivel nacional. Un ejemplo notable es la cooperación existente entre agrupaciones de la sociedad civil a través de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Petróleo y Gas de Ghana (con más de 100 integrantes procedentes de OSC de todo el país), bajo la dirección del TUC (Ghana) con el fin de hacer campaña en contra de la supresión del Comité de interés público y rendición de cuentas (PIAC)² que figura en la Ley de gestión de los ingresos del petróleo. Hasta la fecha, los informes del comité PIAC han generado debates nacionales sobre el uso de los ingresos del petróleo.

No obstante la importancia del diálogo entre múltiples partes interesadas, la ausencia de estructuras y procedimientos definidos ha circunscrito este tipo de diálogo en Ghana. Dovlo (2005) sostiene que los resultados de los mecanismos de diálogo social que no cuentan con estructuras y procedimientos establecidos tienen posibilidades limitadas. Esta ausencia explica en parte el fracaso del diálogo entre múltiples partes interesadas para obtener algunos de los resultados deseados, por lo menos desde la perspectiva de los agentes no estatales.

Asimismo, el diálogo nacional entre múltiples partes interesadas se ve coartado por influencias externas. El TUC (Ghana) ha criticado la influencia de los socios del desarrollo en el establecimiento de los objetivos macroeconómicos y el ascendiente que ejercen en cuestiones nacionales de importancia, dejando poco espacio para la participación de la

² El comité PIAC está formado por representantes de la sociedad civil. Fue establecido por la Ley de gestión de los ingresos del petróleo con el fin de supervisar la observancia por parte del Gobierno y sus organismos en la gestión de los ingresos derivados del petróleo en Ghana

opinión pública (Twerefou, 2014). El fracaso del diálogo entre múltiples partes interesadas para influir adecuadamente en las orientaciones de la política económica previstas por los agentes no estatales también puede explicarse por las influencias externas que se ejercen sobre estas políticas. En las últimas tres décadas, las instituciones financieras internacionales, tales como el FMI y el Banco Mundial, han ejercido una influencia significativa en la toma de decisiones en materia de política económica de Ghana. Estas influencias externas han demostrado una gran resistencia al contrapeso de las ideas y las presiones de los agentes no estatales locales. En 2003, el Gobierno de Ghana, en su presentación del presupuesto y políticas económicas, introdujo aranceles a las importaciones de arroz y de aves de corral con el fin de apoyar la producción nacional de estos productos. Sin embargo, según Aidoo (2014) la intervención del representante local del FMI consiguió que se suspendiera la aplicación de los aranceles y la posterior derogación de la ley a pesar de haber sido aprobada por el Parlamento de Ghana.

Las protestas y manifestaciones en el diálogo

En Ghana, el diálogo se lleva a cabo generalmente a través de discusiones, negociaciones y consultas. Sin embargo, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil han utilizado protestas, manifestaciones y otros canales, en particular los medios de comunicación (en forma de conferencias de prensa y comunicados de prensa) para dar a conocer sus preocupaciones. Pese a que estos medios no pueden ser formas de diálogo en el sentido estricto, han sido utilizados como herramientas ya sea para provocar el diálogo social, o para reanudarlo.

Algunas de estas tácticas han suscitado respuesta. En febrero de 2014, el Ministerio de Hacienda emitió un comunicado de prensa en respuesta al comunicado de la TUC sobre la situación económica general en Ghana. En 2014, los sindicatos de Ghana, encabezados por el TUC (Ghana) organizaron una de las mayores manifestaciones a escala nacional en el país en protesta contra el deterioro de las condiciones económicas y sociales en el país. Algunas agrupaciones comunitarias también han recurrido a las manifestaciones para expresar sus preocupaciones. Aidoo (2014) documenta algunas de las manifestaciones que

han tenido lugar en Ghana desde 2010: la de la población de Agyemankwanta, debido a las consecuencias para la salud de un vertedero, y la de algunos residentes de Ashaiman, en relación con las malas condiciones sociales en la municipalidad. Además de cuestiones concretas de la comunidad, también se organizaron manifestaciones en relación con asuntos políticos, tales como el censo de votantes y la crisis energética.

Es importante destacar que la estructura democrática del país ha creado espacios para entablar diversas formas de diálogo social, incluyendo manifestaciones y protestas. Los interlocutores sociales y otros grupos de interés han aprovechado estos espacios para ejercer o intentar ejercer alguna influencia sobre las políticas de desarrollo de Ghana. Sin embargo, como ya se indicó antes, el contexto socioeconómico que predomina en el país también ha influido en el diálogo social.

1.4 Función e impacto del diálogo social en las políticas de desarrollo en Ghana

Como se mencionó antes, la importancia del diálogo social para que el desarrollo económico y social obtenga resultados incluyentes no puede dejar de subrayarse. En Ghana, el diálogo social ha tenido diversa influencia en la legislación, las políticas y resultados económicos y sociales a nivel nacional, subnacional y de la empresa.

Desde el retorno al orden constitucional en 1992, los debates y consultas forman parte integrante de los procesos legislativos. En la práctica, los proyectos de ley presentados al parlamento de Ghana son esencialmente secundados por el poder ejecutivo del Gobierno, pero los ciudadanos y los grupos de interés tienen la oportunidad, en reuniones de consulta a nivel nacional y subnacional, de entablar discusiones antes de que se aprueben como leyes. ACET (2014) afirma que, por lo general, las comisiones parlamentarias fomentan la incorporación de memorandos públicos sobre los proyectos de ley y el Parlamento también celebra audiencias públicas cuando se presenta a examen un proyecto de ley. Uno de los participantes en el estudio estuvo de acuerdo con esta afirmación señalando que “en materia legislativa, el iniciador es el Gobierno... Los demás interlocutores sociales aportan

su experiencia para influir en el asunto que se discute. Y pueden formular dictámenes sobre temas específicos”.

En las últimas décadas, los procesos de revisión constitucional de Ghana han sido objeto de extensas consultas y discusiones entre las múltiples partes interesadas, nacionales y subnacionales. La Ley del Trabajo de 2003 (Ley núm. 651) se describe como una ley negociada debido al activo papel que desempeñaron los interlocutores sociales en su aprobación. Twerefou (2014) comenta que el TUC (Ghana) y la asociación de empleadores GEA desempeñaron un papel importante en la formulación y aplicación de la ley laboral. Asimismo, de acuerdo con Dovlo (2005), el proceso de desarrollo de la ley laboral fue un muy buen ejemplo de diálogo social en la práctica. Las preocupaciones planteadas por los sindicatos y los trabajadores llevaron a la aprobación de la Ley nacional de pensiones de 2008 (Ley núm. 766), que reformó las pensiones en Ghana e introdujo un sistema contributivo de pensiones de tres componentes a fin de mejorar las pensiones en el país.

Además de la legislación, el diálogo social también ha influido en las políticas socioeconómicas de Ghana. Al igual que la legislación, las políticas nacionales emanan en gran parte del Gobierno, pero los interlocutores sociales tienen la oportunidad de aportar su contribución. Twerefou (2014) pone de relieve la importancia del diálogo social en la formulación de políticas económicas a medio plazo en el país, incluyendo la Estrategia de lucha contra la pobreza de Ghana (GPRS). Las consultas nacionales y subnacionales, así como los compromisos con los sindicatos y otros grupos de interés específicos han formado parte del desarrollo de las políticas económicas a medio plazo en Ghana.

También en este caso, amplias consultas y discusiones entre el Gobierno, los sindicatos, la asociación de empleadores y otros grupos de interés ayudaron a configurar la Política nacional de empleo (NEP sus siglas en inglés) de Ghana recientemente adoptada. Alrededor de 13 representantes de los sindicatos, la asociación de empleadores, instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil participaron en la consulta intersectorial sobre la política nacional de empleo (véase el documento sobre la NEP, 2015). El desarrollo de la política nacional de la juventud también contó con la misma participación de las partes

interesadas. Además, el diálogo social está desempeñando un papel importante en la configuración de la política nacional de protección social en curso de elaboración.

En Ghana, el diálogo social sobre las políticas públicas ha alentado el consenso entre los interlocutores sociales. Este consenso ha sido útil para la aplicación de las políticas. Uno de los participantes del estudio observó que “la población generalmente acepta las decisiones en materia de política nacional porque sienten que han sido tomadas de buena fe y no es una sola persona [la que ha tomado la decisión], que no se trata de una decisión impuesta. El que los interlocutores sociales estén de acuerdo con las políticas favorece la confianza en el sistema”. Por ende, la relación entre los interlocutores sociales también se ha mejorado a través de plataformas de diálogo social. Twerefou (2014) afirma que la constante mejora en las relaciones laborales es consecuencia del creciente papel que desempeñan el Gobierno, los empleadores y los sindicatos en tanto que interlocutores sociales, lo cual ha generado una mejor recepción y una mayor apropiación general de tales políticas.

Además de las políticas generales, los interlocutores sociales de Ghana han participado en cuestiones específicas de interés nacional colectivo, tales como las tarifas de los servicios públicos y los precios de los productos del petróleo. Las principales revisiones de las tarifas de electricidad y agua por parte de la Comisión Reguladora de Servicios Públicos (PURC) han incluido consultas y discusiones entre esta Comisión, las empresas de servicios públicos y los grupos de interés.

El diálogo social sobre las tarifas de los servicios públicos ya ha contribuido antes a mitigar los efectos de los aumentos de los precios de los servicios públicos en Ghana. En 2013, como resultado de las campañas de los sindicatos y el diálogo entre los interlocutores sociales, el Gobierno de Ghana redujo en un 25% las tarifas eléctricas anunciadas. Esta medida representó un subsidio de aproximadamente 400 millones de GHS (100 millones de USD). No obstante, este logro no se consiguió únicamente mediante consultas y negociaciones. Aidoo (2014) sostiene que el ultimátum de 10 días (con la amenaza de una acción sindical) lanzado por el TUC (Ghana) al Gobierno, así como las presiones de otras organizaciones

sindicales, condujo al Gobierno a tomar la decisión de bajar los precios de la electricidad y el agua.

Las organizaciones sindicales ghanesas no solamente han promovido los intereses de sus miembros, sino también los intereses nacionales a través del diálogo social. El TUC (Ghana) y su afiliado de los trabajadores mineros, el *Ghana Mine Workers' Union* (GMWU), han utilizado el espacio de diálogo social para promover que los ingresos de la minería se dediquen al desarrollo nacional. Minter (2014) apunta que la participación activa del TUC (Ghana) ha generado un espacio político para el debate relativo a los impuestos sobre los recursos naturales y que, gracias a las propuestas planteadas por el TUC (Ghana) y el sindicato de trabajadores mineros, se ha aplicado un impuesto sobre beneficios extraordinarios y ha empezado a procederse a una retirada de los acuerdos.

Como se ha detallado antes, la determinación de los salarios, incluyendo el salario mínimo nacional de Ghana se ha caracterizado por contar con el diálogo social. Además del aumento significativo del salario mínimo nacional, los sindicatos exigieron a través del diálogo social nacional, y lo consiguieron, que se exentara del pago de impuestos sobre la renta a los trabajadores/as que ganan el salario mínimo. La contribución de los sindicatos a los procesos que han dado lugar a la introducción y aplicación del pago único de impuestos, *Single Spine Pay Policy (SSPP)*, para los trabajadores del sector público en Ghana es ampliamente reconocida. Como se ha mostrado antes, a través de la negociación colectiva los sindicatos han logrado salarios relativamente mejores y condiciones de trabajo superiores.

Además de la legislación y las políticas económicas y sociales, el diálogo social también interviene en gran medida en las estructuras de gobierno de las instituciones públicas en Ghana. Este diálogo se concreta a través de la representación de los interlocutores sociales en los consejos de administración de las instituciones públicas. En la actualidad, las organizaciones sindicales de Ghana tienen representación en aproximadamente 20 consejos de administración, comisiones y comités en el país. Algunos son el Comité Nacional Tripartito, el Servicio de Estadística de Ghana (GSS), la Autoridad Nacional del Seguro de

Salud (NHIA), la Autoridad Nacional Reguladora de Pensiones (NPRA), Fondo Fiduciario de Seguridad Social y Seguro Nacional (SSNIT), el Consejo de Población, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (PURC), Comisión Nacional del SIDA y el Comité de Interés Público y Rendición de Cuentas (PIAC). Además de los sindicatos, algunos de los consejos y comisiones públicas, tales como la PIAC, cuentan con representantes de las organizaciones de la sociedad civil en sus consejos de administración.

La representación en el seno de estos organismos se ha convertido en parte importante de las estrategias de las organizaciones sindicales para influir en las decisiones que afectan a los trabajadores y sus familias. Se concede a los sindicatos la oportunidad de contribuir a la gobernanza corporativa en el servicio público y de velar por que tales decisiones sean coherentes con los objetivos generales de la sociedad. A través de su participación en la gobernanza de las instituciones nacionales, los sindicatos han podido oponerse a las políticas que consideran inapropiadas para el desarrollo social y económico.

1.5 Conclusiones y Recomendaciones

Esta investigación demuestra que el diálogo social está bien arraigado en Ghana. La existencia de un marco legal e institucional para el diálogo social ha creado espacios para que las organizaciones sindicales, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés colaboren con otras partes interesadas importantes sobre diversos temas. Sin embargo, persisten algunos desafíos. El diálogo social a nivel de empresa es mínimo debido al escaso número de afiliaciones sindicales en el país. Por otra parte, la ausencia de estructuras y procedimientos para el diálogo nacional entre múltiples partes interesadas socava su eficacia.

Pese a los desafíos existentes, la consulta, la discusión y las negociaciones tripartitas, bipartitas y entre múltiples partes interesadas a nivel nacional, subnacional y de la empresa han dado lugar a algunos resultados positivos e inclusivos de desarrollo económico y social.

En relación con los agentes no estatales, los resultados del diálogo social para el desarrollo en Ghana pueden no ser los deseados. Sin embargo, las consecuencias de la ausencia de diálogo social son inimaginables. La comprensión mutua y el consenso sobre las políticas a nivel nacional y de empresa han sido posibles en gran parte gracias al diálogo social. Los resultados de crecimiento económico incluyente en Ghana, aunque inferiores a las expectativas, han sido posibles también gracias al diálogo social. El diálogo social es, por lo tanto, un requisito previo para el desarrollo económico y social de Ghana.

Sobre la base de este análisis, se formulan las siguientes recomendaciones:

- El análisis muestra que el diálogo entre múltiples partes interesadas carece de forma y tiene pocos resultados en Ghana en gran parte debido a su naturaleza no vinculante y al no ser jurídicamente ejecutorio. Para lograr un mayor impacto se requieren reformas destinadas a definir las estructuras y los procedimientos y establecer por lo menos un diálogo anual. Por otra parte, estas reformas deben hacer que los resultados del diálogo entre múltiples partes interesadas sean vinculantes y ejecutorios.
- A pesar de que Ghana ha elaborado una legislación para el diálogo social, las instituciones del diálogo social creadas por dicha legislación carecen de fuerza y son incapaces de ejecutar con eficacia su mandato. Por ende, se requiere una inversión importante para hacer posible que estas instituciones apoyen eficazmente el diálogo social en el país.
- Como se observó antes, la baja densidad sindical ha limitado los beneficios del diálogo social a nivel de empresa para el reducido número de trabajadores sindicalizados en Ghana. Las organizaciones sindicales tienen que garantizar que los beneficios del diálogo social se extiendan al mayor número posible de trabajadores y trabajadoras en Ghana incrementando la sindicalización con el fin de ampliar la cobertura sindical y que el diálogo social a nivel de empresa adquiera importancia.

Referencias

- Abebrese, J. (2013) “We need to back that dialogue with some action: Programme and Practice of Decent Work in Ghana” Accra, FES
- ACET (2014) “The Public-Private Sector Dialogue on Mining Governance in Ghana series: Position Paper on: ‘Governance in the Management of Revenue from Mineral Exploitation” Retrieved from: <http://acetforafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/Governance-in-the-Management-of-Revenue-from-Mineral-Exploitation.pdf>
- Aidoo, O. K. (2014) “Neoliberal Globalization and Social Movements in Ghana: The Case of Ashaiman” in Sylla, N. S.(2014) *Liberalism and its Discontents; Social Movements in West Africa*. Dakar, Rosa Luxemburg Foundation
- Alby, P., Azam, J. and Rospabé, S. (2005) “Labour Institutions, Labour-Management Relations and Social Dialogue” Washington DC, World Bank
- Baah, A. Y. and Akrosu, A. D. (2007) “Economic Growth, Labour Standards and Social Equity: The Case of Ghana during Half a Century of Independence” Retrived from: http://www.global-labouruniversity.org/fileadmin/Papers_Wits_conference_2007/A5/akorsu_paper.pdf
- Britwum, A. (2007) “Sixty Years of Promoting Workers’ Rights” Accra, Ghana Trades Union Congress
- Dovlo, D. Y. (2005) “Social dialogue in the health sector: Case study Ghana” Geneva, International Labour Office
- Government of Ghana (2014) “National Employment Policy” Accra, Ministry of Employment and Labour Relations,
- Minter, W. (2014) “African Trade Unions and Africa’s Future: Strategic Choices in a Changing World” Solidarity Centre. Retrieved from: <http://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Africa.Trade-Union-report-6.14.pdf>
- Obeng-Fosu, P. (2007) “Industrial Relations in Ghana: Law and Practice”, Accra, Ghana Universities Press
- Osei-Boateng, C and Torgbe, A. M. (2012) “Trade Union Services and Benefits in Ghana” in Kalusopa, T., Otoo, K. N. and Shindondola-Mote, H. (2012) *Trade Union Services and Benefits in Africa*. Accra, Africa Labour Research Network
- Pillinger, J. (2011) “Quality health care and workers on the move: Ghana Report” France, Public Services International
- Twerefou, D. K. (2014) “Social Partners and Poverty Reduction in Ghana: can this be a development success story?” *European Scientific Journal*” 8(1):39-64

The Trade Union Development Cooperation Network (TUDCN) is an initiative of the International Trade Union Confederation (ITUC), bringing together affiliated trade union organisations, solidarity support organisations, regional ITUC organisations, the Global Union Federations (GUFs), the European Trade Union Confederation (ETUC) and the Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC). TUDCN's objective is to bring the trade union perspective into the international development policy debates and improve the coordination and effectiveness of trade union development cooperation activities.

Le Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) est une initiative de la Confédération syndicale internationale (CSI) réunissant des organisations syndicales affiliées, des organisations de solidarité, les organisations régionales de la CSI, ainsi que les Fédérations syndicales internationales (les fédérations sectorielles - FSI), la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC). Le RSCD a pour but de traduire la perspective syndicale dans les débats sur la politique en matière de développement international et d'améliorer la coordination et l'efficacité des activités syndicales dans le domaine de la coopération au développement.

La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), organizaciones regionales de la CSI, las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC). El objetivo de la red es aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo.

CSOPartnership for **Development Effectiveness**

Esta publicación ha sido cofinanciada por la Asociación de OSC para la Eficacia del Desarrollo. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la CSI.



La presente publicación ha sido elaborada con asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la RSCD/SCI y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Este estudio está disponible gratuitamente en línea en: <http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-development>