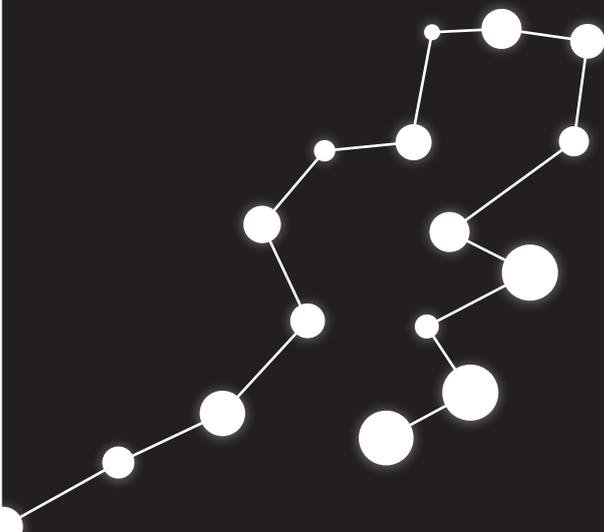


# Paradigmas El Diálogo social, sus manifestaciones y trascendencias





# **EL DIÁLOGO SOCIAL, SUS MANIFESTACIONES Y TRASCENDENCIA**

Esta publicación cuenta con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de sus autores, y no refleja, necesariamente la postura del MITRADEL - IPEL.





Luis Ernesto Carles Rudy  
ministro

Zulphy Santamaría  
vice- ministra

Alfonso Rosas Castillo  
secretario general

Instituto Panameño de Estudios Laborales

Gerardo A. Guerrel G.  
director técnico

Gladys Fossatti  
sub- directora

Víctor Torres  
jefe del departamento de investigación  
socio Laboral

Delfina Vidal  
jefa del departamento de medios, reproducción  
y tecnología educativa

Antonio Emiliano Barrera  
diseño gráfico

## Índice

- Introducción .....7
- El “Dialogo Social”, sus manifestaciones y trascendencias.  
Dr. Rolando Murgas Torrazza.....10

## INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cumpliendo con su compromiso de administrar las relaciones laborales en el marco de la paz social, impulsa, por medio del Instituto Panameño de Estudios Laborales la formación y capacitación de los trabajadores pertenecientes a las organizaciones sindicales y del sector público en temas socio laborales.

Destaca en esta oportunidad, un tópico que ha sido una herramienta fundamental, tanto para el Ministerio de Trabajo como para los diferentes actores sociales al momento de resolver los conflictos más apremiantes en la relación socio laboral; nos referimos al “Dialogo Social”.

Promovido y recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente establecido en uno de los pilares de la política del “Trabajo Decente” y que ha sido un canal de comunicación que ha conducido a los gobiernos de muchos países a lograr importantes acuerdos con los actores productivos y sociales como contrapartes.

En nuestro país, Panamá, dicha herramienta ha contribuido en alguna medida, al logro de acuerdos interesantes que han abonado al fortalecimiento de una cultura de diálogo; son muchos los retos que enfrentamos en este afán; es por ello que, el IPEL a través de su cuaderno técnico incorpora a una figura que lleva consigo un probado conocimiento y una larga experiencia en la utilización del Dialogo social, el ***Doctor Rolando Murgas Torrazza***.

En esta exposición el Doctor Murgas presenta una explicación clara de la terminología y otros conceptos relacionados con el diálogo social y cuál ha sido la transcendencia a lo largo de las diferentes etapas del mismo. Igualmente nos proyecta la forma en que se

ha manifestado el diálogo en nuestro Panamá. Parte importante de este contenido incluye los presupuestos que deben existir para ejercer un verdadero diálogo social y las expectativas que existen en torno al este.

Finalmente, Murgas resalta al tripartismo como otro instrumento para el diálogo y la concertación social con todas sus implicaciones. Seguros de que el recorrido que realizarán nuestros lectores será de vuestro agrado, los invitamos a conocer aún más las connotaciones del “Dialogo Social”

**Víctor Torres y Rorix Nuñez**

**Departamento de Investigación Socio laboral del IPEL y la Oficina de Asuntos Internacionales del MITRADEL.**



**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral



**ROLANDO MURGAS TORRAZZA**

**Profesor Titular de Derecho del Trabajo  
Universidad de Panamá**

**Miembro de Número y Presidente de la Academia Iberoamericana  
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Miembro y ex Presidente de la Asociación Iberoamericana de  
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Miembro y ex Presidente del Instituto Latinoamericano de  
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Miembro del “GRUPO DE LOS NUEVE”**

## I.TERMINOLOGÍA

Como cuestión introductoria, es conveniente precisar que hay diferentes expresiones dirigidas a identificar prácticas mediante las cuales las partes o los sectores establecen procedimientos y mecanismos de comunicación, consulta o entendimiento.

Se habla, por ejemplo, de *cooperación tripartita*, *tripartismo*, *consulta tripartita*, *concertación social*, *negociación colectiva*, *pactos sociales*, etc.

El **diálogo social**, como bien señala Oscar HERNÁNDEZ ÁLVAREZ <sup>1</sup>, no requiere de acuerdos y supone un intercambio de opiniones más constantes e intensas que la consulta. Entraña discusión y puede ser bipartito o tripartito. En el diálogo social el Estado es un actor, más que un mediador.

En una concepción más amplia y comprensiva, Óscar ERMIDA URIARTE resalta que el diálogo social comprende a “todas aquellas relaciones del trabajo que no suponen un conflicto abierto: consulta, negociación, concertación, participación, etc.”<sup>2</sup>

La OIT tiene también una concepción amplia, conforme a la cual “el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones o consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales”.<sup>3</sup>

Si bien el diálogo social no necesariamente supone alcanzar acuerdos, el mismo puede propiciar la llamada concertación social, que es una de las experiencias mayormente afirmadas en las últimas décadas, tanto en Europa como en América Latina. La

---

1 HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Oscar, *La concertación social en América Latina*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1994, p. 17.

2 ERMIDA URIARTE, Óscar, cit. por Oficina Internacional del Trabajo, CINTERFOR, *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*, Montevideo, Uruguay, 2005, p. 5

3 Oficina Internacional del Trabajo, *Diálogo Social Institucionalizado en América Latina*, Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales de España, p. 12.

concertación social puede ser, entonces, un resultado del diálogo social o entrañar desde el inicio un diálogo dirigido a la obtención de determinados resultados, que formarían parte del acuerdo buscado entre las partes. En las experiencias de concertación social, los acuerdos se dirigen a enfrentar temas como desempleo, inflación, crisis económicas, reformas laborales o de la seguridad social, etc.; y pueden alcanzar compromisos de políticas económicas y sociales.

La concertación social, que Efrén CORDOVA<sup>4</sup> estima que ha dado lugar a un nuevo modelo de relaciones laborales, significa, en su esencia, un ejercicio de sacrificios compartidos, que puede implicar a trabajadores y empleadores y también al Estado. Allí radica una de sus grandes virtudes, pero, igualmente, una de sus dificultades, porque sus protagonistas deben aceptar que para alcanzar los objetivos compartidos, es necesario efectuar concesiones recíprocas.

En todo caso, no debe pensarse que la utilidad del diálogo social se limita a los supuestos en los cuales alcanza, como resultado, acuerdos entre las partes. Su utilidad se mide también en función del ejercicio mismo del diálogo, que así como conduce a actitudes que, en otras oportunidades podrían propiciar acuerdos, igualmente representa el tránsito y la consolidación de una cultura sustitutiva de la llamada *cultura del conflicto o de la confrontación*. De allí la trascendencia de la afirmación del diálogo social en el sistema de relaciones laborales y en los procesos de democratización.

En fin de cuentas, como afirma Humberto VILLASMIL, “sin diálogo social no será posible, ciertamente, alcanzar acuerdos y garantizar su cabal ejecución”<sup>5</sup>.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado acertadamente que el diálogo social posibilita alcanzar **legitimidad y eficacia** en las políticas y estrategias nacionales.<sup>6</sup>

La concertación social representa en definitiva un estadio superior en el ejercicio del diálogo social, particularmente importante en situaciones de crisis, aunque, como modelo, la concertación puede

---

4 CORDOVA, Efrén, Prólogo a HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 17.

5 VILLASMIL PRIETO, Humberto, Diálogo, Tripartismo y Concertación Social: una introducción a los Consejos Económicos y Sociales, OIT – PRODIAC, San José, 2001, p. 2

6 TOKMAN, Víctor E. y MARTÍNEZ, Daniel, Los nuevos contenidos de la administración del trabajo y la modernización de los Ministerios de Trabajo en América Latina, en Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI, OIT, Lima, 1997, p. 25.

darse y ha existido en situaciones de normalidad económica, en especial si forma parte del sistema de relaciones laborales o de relaciones entre diversos sectores de la sociedad.

CÓRDOVA<sup>7</sup> cita como antecedente de concertación, bastante antiguo, el acuerdo básico alcanzado en 1899 en Dinamarca y diferentes acuerdos en los países escandinavos. Indica que a partir de 1938 cobra impulso la concertación, mientras que en los años setenta se incorporan temas distintos a los laborales (económicos).

Debe destacarse que, aunque las experiencias de concertación social, tal como resalta HERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>8</sup>, han alcanzado a países como los nórdicos, Bélgica, Austria, Japón, Reino Unido y Alemania, son las experiencias española e italiana, las que mayor influencia han ejercido, como modelo, en América Latina.

Luego de los Pactos de la Moncloa, de concertación política en 1977, se suceden en España pactos sucesivos conocidos como Acuerdos Económicos y Sociales (AES). En Italia, se identifica como un hito el Acuerdo Scotti de 1983.

En los años 70 y 80 se dieron diversas experiencias de concertación en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

En los años 90 hubo experiencias, por mencionar algunas, en Chile, El Salvador, Venezuela, República Dominicana, Argentina, México, Colombia, Honduras, Perú, Uruguay y Panamá.

En la presente década, ya en el siglo XXI, han sido frecuentes y de importancia las experiencias de concertación social, que en varios países tienden a representar una tendencia destacable.

CÓRDOVA visualiza en la concertación una consecuencia de la participación. Para el mismo autor, las interacciones entre los actores sociales pueden y deben servir también a la sociedad.<sup>9</sup>

Es obvio que el desarrollo e institucionalización del diálogo social, puede favorecer sin duda el desarrollo de la concertación social, que supone la adopción de acuerdos entre los sectores sociales o entre ellos y el gobierno.

Sin embargo, tanto el diálogo como la concertación social,

---

7 CÓRDOVA, op. cit., pp. 5 y 6.

8 HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 16.

9 CÓRDOVA, op. cit., pp. 11-13.

suponen la existencia de una serie de presupuestos y actitudes, que no siempre son fácilmente alcanzables en América Latina.

## II. TRASCENDENCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL

En los procesos de democratización que ha estado viviendo América Latina, el diálogo social, como una exigencia, expresa esa democratización y abre espacios a la **participación**. En gran medida, la búsqueda del diálogo social representa un camino válido luego de las experiencias autoritarias y de las agudas características de la confrontación que caracterizaron los años precedentes.

El diálogo social ofrece a los gobiernos y a la sociedad la oportunidad de reducir las tensiones sociales y la conflictividad, así como una caracterización del sistema que permita la discusión con los sectores sociales de las más importantes políticas económicas y sociales. Tales políticas son en la actualidad objeto de grandes controversias, por lo que se requiere la búsqueda de consensos que las doten de legitimidad material.

El documento de la OIT antes citado<sup>10</sup>, que resalta el papel del diálogo social en relación con los resultados de **legitimidad social y eficacia** en las políticas y estrategias nacionales, representa una consideración especial para el papel de los Ministerios de Trabajo. De allí que la Administración del Trabajo debe tener entre sus funciones actuales:

- a) La promoción del diálogo social.
- b) Contribuir a crear condiciones para que sea posible y efectivo.
- c) Fortalecer a los sectores, como un presupuesto para el diálogo social.

La importancia del diálogo social ha llevado a la búsqueda de su institucionalización, mediante la realización de diferentes esfuerzos, hasta el punto de que en Colombia se ha incorporado en el texto constitucional.

El mencionado documento de la OIT resalta la necesidad de incorporar al diálogo social a los llamados sectores emergentes (campesinos, indígenas, informales), al igual que la necesidad de

---

<sup>10</sup> TOKMAN y MARTÍNEZ, op. cit., p. 25.

la búsqueda de consensos que permitan reducir las tensiones del sistema y afiancen la democracia.

### III. CONCEPTO DE CONCERTACIÓN SOCIAL

Para Oscar HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, la concertación social es “una práctica de política social y económica, que ha sido adoptada en diversos países para afrontar problemas nacionales, los cuales, en las distintas sociedades son de la más diversa índole, desde las dificultades derivadas de una crisis o depresión económica, hasta la forma de enfrentar las consecuencias de una situación de bonanza”. Agrega el mismo autor que la concertación supone, en lo fundamental, “un compromiso de los actores sociales, los cuales, sin renunciar a la defensa de sus específicos y contradictorios intereses, se obligan a adoptar un comportamiento mantenido dentro de márgenes que hagan posible la realización de ciertas políticas adoptadas consensualmente para lograr respuestas a los requerimientos de la situación económica y social”.<sup>11</sup>

Humberto VILLASMIL recoge el siguiente concepto de Antonio MARTÍN VALVERDE: “práctica de acuerdos (formal o informalmente) tripartitos sobre determinadas decisiones estratégicas en el campo de la política social y en el campo de las relaciones laborales”.<sup>12</sup>

Deben destacarse varias cosas. Por un lado, la concertación supone la búsqueda de acuerdos, si se mira desde el punto de vista de un ejercicio que tiene el mencionado objetivo; o bien, la concertación es el resultado mismo, esto es, el acuerdo. En otros términos, cabe preguntarse si se puede hablar de un ejercicio de concertación antes de alcanzar el resultado (por ejemplo: referirse a una “mesa o reunión de concertación”); o si sólo es posible hacerlo cuando ya se tiene el acuerdo. En el fondo, a nuestro juicio, puede usarse la expresión en ambos sentidos, aunque más apropiadamente cuando se tiene el acuerdo como resultado.

Por otro lado, la concertación social puede comprender a los interlocutores de las relaciones laborales, o sea, trabajadores, empleadores y el gobierno. En este sentido, la concertación puede

---

11 HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 15.

12 MARTÍN VALVERDE, Antonio, cit. por VILLASMIL PRIETO, op. cit., p. 3.

ser bipartita (trabajadores y empleadores) o tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno). Al mismo tiempo, la concertación puede referirse a aspectos laborales o bien puede comprender temas más amplios, de carácter económico y social, como ha sido la evolución de las experiencias europeas y latinoamericanas. En este último caso, con una agenda económica y social o todavía más amplia, la concertación es susceptible de incorporar a otros sectores de la sociedad.

Puede decirse que la concertación es una manifestación superior del diálogo social.

Finalmente, la concertación supone *consenso*, no mayoría de votos. Por ello, es un ejercicio de concesiones recíprocas, en aras de alcanzar un objetivo compartido por los interlocutores.

#### **IV. PRESUPUESTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL**

Como anticipamos, el diálogo social, sobre todo, su institucionalización y eficacia, demandan la existencia de determinados presupuestos, sin los cuales no podría alcanzar los mencionados efectos. Estos presupuestos se extienden y son más necesarios en la concertación social. Examinaremos los principales.

**1. Libertades públicas:** Es menester la plena vigencia en el país de las libertades públicas. La misma necesidad de interlocutores sociales fuertes y bien organizados, demanda un marco amplio de libertades públicas, que, al mismo tiempo, favorece una actitud positiva entre las partes y frente al gobierno. La democratización en América Latina, favorece, sin duda, que pueda concretarse la identificación de este presupuesto.

**2. Libertad sindical:** En el mismo orden de ideas, debe existir materialmente libertad sindical, la cual, a su vez, exige la garantía de libertades públicas. La libertad sindical posibilita la existencia de interlocutores fuertes y representativos, sin los cuales no es posible ni el diálogo ni la concertación social. La libertad sindical es una exigencia no sólo desde el punto de vista jurídico o declarativo, sino como una necesidad de vigencia en los hechos y de actitudes de

aceptación del fenómeno sindical. Este presupuesto, desde el punto de vista material, ofrece todavía dificultades apreciables en América Latina y, particularmente, en Centroamérica.

3. Interlocutores fuertes y representativos: El diálogo social no es eficaz ni legítimo, si los interlocutores carecen de poder de convocatoria, por falta de fortaleza y representatividad. Son los sectores los que tienen que escoger a sus representantes, no el gobierno escogerlos a su conveniencia. Este requisito exige el cumplimiento de los dos anteriores, sin los cuales no puede alcanzarse. Un grave error gubernamental puede ser la insistencia en imponer determinados representantes en los ejercicios de diálogo o de concertación.

4. Objetivos compartidos: El diálogo social, al igual que la concertación, requiere que los actores (incluido el gobierno) compartan objetivos superiores, que les interesa alcanzar mediante el diálogo o la concertación. Esa coincidencia en los objetivos, es parte de la cultura del diálogo, todavía por construir o al menos por consolidar, dirigida a reducir el conflicto. Esto no significa el abandono de la defensa de los intereses colectivos o sectoriales, pero supone que hay intereses superiores susceptibles de aceptación por los actores sociales.

5. Aceptación de la necesidad del diálogo social: Los actores sociales y el gobierno deben estar plenamente convencidos que el diálogo social y la concertación son necesarios, tanto desde la perspectiva de dar legitimidad y eficacia a las políticas económicas y sociales, como desde la convicción que el diálogo social expresa una vía de participación que consolida la democracia. Sin este convencimiento, el diálogo o el intento de concertación sólo serían un ejercicio formal.

6. Reconocimiento recíproco: Es importante para el desarrollo del diálogo y la concertación social, una actitud de reconocimiento recíproco, que trascienda la simple aceptación formal. Debe aceptarse la validez y necesidad de la participación de los otros interlocutores, para que el diálogo se desarrolle en un clima que favorezca su eficacia. Esa aceptación debe ser auténtica y no puramente formal.

7. Información adecuada: Las partes en el diálogo social deben

disponer de información adecuada, para que su actitud sea favorable tanto al diálogo como a los eventuales acuerdos a que el mismo pueda conducir. Particularmente importante es la disposición del gobierno a suministrar a los actores información relativa a los fundamentos de sus propuestas o posibles decisiones, a sus reales intenciones frente al diálogo y a cuáles son las medidas o políticas que intenta poner en marcha con el aval del diálogo y la concertación. Del mismo modo, la reserva de temas no sometidos al diálogo debe identificarse a los actores sociales, reserva, desde luego, que en general no pareciera prudente.

8. Capacitación técnica: Los interlocutores sociales deben estar técnicamente preparados. De lo contrario, el diálogo pierde eficacia y la concertación se hace más difícil. De allí la importancia de que entre las funciones actuales de la Administración del Trabajo, esté la de capacitar a los sectores sociales. La falta de preparación técnica para afrontar determinados temas, puede afectar significativamente la actitud de las partes en el escenario del diálogo social y generar oposición en lo que realmente es desconocimiento del tema. Por ello, la capacitación debe hacerse en una doble vía: capacitación para el diálogo y la concertación, pero también capacitación técnica en los temas sometidos al diálogo o a la concertación.

9. Capacidad de cumplir lo pactado: Este es un punto que resalta la OIT, que destaca la importancia que tiene el cumplimiento voluntario de los acordado y que los “compromisos asumidos por las partes en el acuerdo deben incluir un firme propósito de dar cumplimiento pleno, leal y oportuno a lo convenido”.<sup>13</sup>

10. Manejo ético: En el diálogo social y, particularmente, en la concertación, es necesario un escrupuloso comportamiento ético. Sin el mismo, las partes pierden confianza y se destruyen las posibilidades futuras de desarrollo del diálogo. Mencionamos algunos requerimientos:

a) Los sectores deben manejar todos los temas en la mesa del diálogo o la concertación. No es admisible, por ejemplo, discutir en el diálogo y, de manera simultánea, pretender obtener ventajas directamente con el Órgano Ejecutivo o con el Órgano

---

13 Oficina Internacional del Trabajo, op. cit., p. 77.

Legislativo.

b) La participación en el diálogo debe ser real y no simulada. El gobierno no debe hablar de diálogo social y menos de concertación social, si lo único que pretende es realizar una consulta. De ser así, debe precisarlo desde el principio.

c) Claridad en los objetivos del diálogo y la concertación. Tanto el gobierno como los sectores sociales, deben explicitar claramente los objetivos que pretenden alcanzar con el diálogo y la concertación. No debe haber segundas intenciones.

d) Si hay acuerdos, deben respetarse los compromisos adquiridos. Los representantes de los sectores sociales deben, de buena fe, realizar todos los esfuerzos necesarios para que sus representados acepten los puntos acordados. El gobierno, si se requiere la expedición de leyes, asume el compromiso político de esforzarse en alcanzar los apoyos legislativos necesarios.

## **V. DIFICULTADES PARA EL DIÁLOGO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

En nuestra región, el diálogo social no ha sido fácil de institucionalizar. Mencionamos a continuación algunas de las dificultades más claras, siguiendo en parte las que identifica OSCAR HERNÁNDEZ ÁLVAREZ.<sup>14</sup>

1. Inestabilidad política: Ha sido, sin duda, una de las mayores dificultades en casi todos los países de la región. Las condiciones actuales, significan la superación de esta dificultad para el diálogo social.

2. Limitaciones a las libertades públicas: La larga presencia de autoritarismos en la región, trajo como consecuencia repetidas limitaciones a las libertades públicas, hoy superadas con los afirmados procesos de democratización.

3. Falta de libertad sindical: Ha sido un problema grave en la región, hoy parcialmente superado con la democratización. Sin embargo, desde el punto de vista material, son relativamente importantes los márgenes de no aceptación de la actividad sindical, como un problema de actitudes más que de normas.

4. Insuficiencia de acuerdo político: La misma inestabilidad política

---

<sup>14</sup> HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., pp. 113-118.

ha conducido a dificultades para encontrar acuerdos dentro de la sociedad y con los gobiernos. Las nuevas condiciones políticas en el área centroamericana favorecen el escenario del diálogo social.

5. Cultura del conflicto: Los largos y duros conflictos en gran parte de la región, hicieron prevalecer por mucho tiempo la llamada cultura del conflicto. Se construye ahora la cultura del diálogo, favorable al diálogo social.

6. Falta de información: El recelo que prevalecía impedía el adecuado y oportuno suministro de información. La democratización y las exigencias de participación, pueden conducir a la superación de esta dificultad.

7. Insuficiente preparación técnica: Superar esta dificultad, en lo que subsista, es parte de las nuevas responsabilidades de la Administración del Trabajo.

8. En su momento, la influencia de las ideas neoliberales y las políticas de ajuste de los organismos internacionales de crédito: Fueron factores que, por su carácter dogmático y de exclusión o minimización de las instancias de participación social, limitaron las posibilidades de potenciar el impacto del diálogo y la concertación sociales.

## **VI. SUPUESTOS QUE FAVORECEN EL DIÁLOGO SOCIAL**

Algunas experiencias, propias de las relaciones laborales y de la Administración del Trabajo, favorecen la generación de condiciones para el diálogo social.

1. La negociación colectiva: La extensión de la negociación colectiva, con los esfuerzos de diálogos entre trabajadores organizados y empleadores, supone el favorecimiento de actitudes y preparación para el desarrollo del diálogo social. En este sentido, la negociación colectiva puede ser vista tanto desde su función reivindicativa histórica, como con la función de fijar criterios de administración de las relaciones de trabajo, específicamente en la determinación de las condiciones de trabajo. Particularmente importantes resultan las tendencias a una ampliación de la autonomía colectiva, en el marco de la idea de ALONSO OLEA que el Estado intervenga para no

intervenir, aunque en Centroamérica las condiciones de desarrollo sindical y las dificultades en la vigencia real de la libertad sindical, suponen limitaciones significativas a una eventual ampliación de la autonomía colectiva.

2. Tripartismo: Es uno de los ejes de la OIT y de la Administración del Trabajo. Ya sea, al decir de Óscar ERMIDA y María DEL MAR, en su expresión estructural, funcional o de formas institucionalizadas de participación tripartita (órganos permanentes), el tripartismo contribuye de manera apreciable a la generación de actitudes y capacidades para el diálogo social. Puede decirse que en general el tripartismo es un ejercicio mediante el cual se asegura tanto la participación de los sectores, como una indudable capacitación para el diálogo social. En los procesos de democratización resulta de mucho valor el tripartismo, porque abre las puertas a la participación en la toma de decisiones gubernamentales, tanto mediante la simple consulta como con la adopción de acuerdos.

## **VII. EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

En América Latina, como ya expresamos, es fácil identificar la influencia de las experiencias española e italiana, en los diversos planteamientos y propuestas de concertación social. Las experiencias concretas en nuestra región son tanto coyunturales como institucionalizadas, hasta el punto de llegar a la existencia de organismos permanentes, que VILLASMIL identifica en varios casos como supuestos equiparables a la experiencia europea de los Consejos Económicos y Sociales.<sup>15</sup>

Un primer intento en esta última dirección, de carácter regional, identifica Oscar ERMIDA URIARTE en el denominado Triángulo de Escuintla o Primer Congreso Regional de Economía, celebrado en esa ciudad de Guatemala en 1945, durante el Gobierno de Arévalo.<sup>16</sup>

Se citan igualmente, el Pacto Obrero-Industrial de México, en

---

<sup>15</sup> IBIDEM, pp. 23-28.

<sup>16</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar, cit. Por VILLASMIL, op. cit., p. 23.

1945; y el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal de Venezuela, en 1948.<sup>17</sup>

Una experiencia regional, para el MERCOSUR, que destaca VILLASMIL<sup>18</sup>, es el proyectado Foro Consultivo Económico-Social, previsto en el Protocolo de Ouro Preto, Brasil, de 1994.

Es importante destacar que la Décima Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, celebrada en México en 1974, se decidió, como apunta HERNÁNDEZ ÁLVAREZ<sup>19</sup>, a una primera instancia de fortalecimiento y ampliación de la cooperación tripartita, que a nuestro juicio ha ejercido una influencia calificada en las experiencias de diálogo y concertación.

Pese a algunos intentos previos de concertación o, al menos, de diálogo social, lo cierto es que es en los años setenta y ochenta cuando se dan experiencias importantes de concertación en América Latina<sup>20</sup>. Sin embargo, es justo resaltar la anteriormente citada experiencia venezolana de 1958, que al calor de la democratización política, produjo en 1958 tanto el Pacto de Punto Fijo, de carácter político, como el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal.

En las décadas de los 70 y 80, como una derivación de las crisis económicas, con problemas de inflación y desempleo, se dieron experiencias de concertación social en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, México, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>21</sup>

En varios países se instalaron, incluso con anterioridad, consejos u organismos de cooperación tripartita, como los establecidos en Argentina en 1946 y 1973; los Consejos de Estado de Guatemala y Paraguay; el Consejo Nacional de Economía de Venezuela y los Consejos Nacionales de Trabajo de Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ señala que no llegaron a tener vigencia trascendente ni a constituir verdaderos sistemas de concertación social.<sup>22</sup>

En República Dominicana, resultó importante, tanto en la década

---

17 Oficina Internacional del Trabajo, op.cit., p. 17

18 VILLASMIL, op. cit., P. 23.

19 HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 10.

20 La parte referente a Panamá la tratamos por separado.

21 HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., p. 10.

22 IBÍDEM, p. 25.

del ochenta, como en la siguiente, el Diálogo Tripartito en 1990, auspiciado por la Iglesia Católica, que provocó pactos en materia de salarios mínimos, seguridad social y la adopción consensuada en 1991 de un Código de Trabajo, aprobado en 1992 de manera unánime en el Órgano Legislativo <sup>23</sup>. Su antecedente se dio con el Pacto de Solidaridad de 1990, que incluyó las bases del consenso para la aprobación del nuevo Código de Trabajo. Poco antes, en 1989 se dieron el Acuerdo Tripartito de mayo de ese año, seguido en julio de un acuerdo tripartito que creó una Comisión Permanente Obrero Patronal del Sector Privado.

En Argentina, en 1973, hubo la experiencia justicialista del Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social, que contenía acuerdos salariales, asignaciones familiares, limitación de la negociación colectiva y aspectos relativos a las políticas económicas y sociales. En los años ochenta hubo varios intentos frustrados de concertación.<sup>24</sup>

En Brasil, con la exclusión de la CUT, se suscribió en 1988 el denominado Compromiso Social para el combate a la Inflación y el Reinicio del Crecimiento de la Economía y luego en 1989 se celebró un nuevo acuerdo, esta vez entre el gobierno y las organizaciones empresariales. Luego en 1990, los empleadores y los sindicatos, sin la CUT, celebraron el acuerdo Esfuerzo Nacional para la Estabilización: camino al desarrollo, que en su mayor parte fue rechazado por el Gobierno.<sup>25</sup>

En Colombia, la Comisión Tripartita Intersectorial, creada en 1981, produjo en 1982 un Acuerdo sobre Relaciones Laborales, que fortaleció los mecanismos tripartitos de fijación de salarios.

En Honduras son importantes en este período el Convenio Político de Unidad Nacional, de 1971, con la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores con los partidos políticos y las Fuerzas Armadas. Luego se da en 1985 el Acta de Compromiso suscrita por organizaciones de trabajadores y de campesinos, en la cual, aunque no firmaron, estuvieron involucradas la Iglesia y las Fuerzas Armadas.

---

23 Cfr. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, op. cit., pp. 21, 53-61.

24 IBÍDEM, pp. 87-89.

25 IBÍDEM, pp. 91-92.

En México, pueden destacarse el Pacto denominado “Alianza para la producción” de 1977, el Pacto de Solidaridad Nacional de 1983, el Pacto de Solidaridad Económica de 1987 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico de 1988, objeto de sucesivas prórrogas.

En Perú, puede destacarse en este período la creación en 1982 del Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social y la adopción en 1985 del Acuerdo sobre Seguridad Social.

En Uruguay, en la transición democrática, son importantes los Consejos de Salarios y la experiencia de la Concertación Nacional Programática de 1984 (CONAPRO), en la cual no participó el Gobierno.<sup>26</sup>

Otra experiencia fue el Acuerdo Nacional para la Concertación, producto de un diálogo social tripartito en 1989, que fue un “acuerdo para acordar”.<sup>27</sup>

En los años noventa, se acentúan los esfuerzos de diálogo y concertación. En este sentido mencionamos algunos resultados importantes.

En República Dominicana, como ya mencionamos, el Diálogo Tripartito dio lugar en 1990 al Pacto de Solidaridad Económica y en 1991 a un proyecto consensuado de Código de Trabajo, aprobado en 1992, por unanimidad, en el Órgano Legislativo.

En El Salvador, luego de los acuerdos de Paz de 1992, se firma en 1993 un Acuerdo de Principios y Compromisos para la Concertación Económica y Social.

En Chile, con el restablecimiento democrático, en 1990 se adoptó un Acuerdo Marco, objeto de sucesivas renovaciones y de acuerdos sectoriales. Se destaca por OIT que se dieron procesos de institucionalización del diálogo social, a través del Foro de Desarrollo Productivo, en 1994; y del Consejo de Diálogo Social en el año 2001<sup>28</sup>.

En Argentina, en 1994 se firma el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad.<sup>29</sup>

---

26 IBÍDEM, pp. 44-49, 94-95, 101-102, 106-109.

27 Oficina Internacional del Trabajo, op. cit., p. 18

28 IBÍDEM, 20.

29 BARRETO GHIONE, Hugo, Diálogo Social y Formación: una perspectiva desde los países del Mercosur y México, Aportes para el diálogo social y la formación No. 7, Cinterfor, 2001, p.23.

En México, en 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad<sup>30</sup>. Igualmente, el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica, en 1995; y la Alianza para el Crecimiento en 1996.<sup>31</sup>

En Bolivia puede citarse el Diálogo Nacional de octubre de 1996, con participación de la sociedad civil y de la Iglesia Católica.

En cuanto a consejos permanentes, asimilables a los Consejos Económicos y Sociales, pueden mencionarse varias experiencias.

En El Salvador, el Consejo Superior del Trabajo, creado en 1996. En Honduras, el Consejo Económico y Social (CES), creado en el año 2,000. En Costa Rica, el Consejo Superior de Trabajo y el Consejo Nacional de Salarios, ambos de anterior creación. En República Dominicana, el Consejo Consultivo de Trabajo, creado en 1999.<sup>32</sup>

Muchas de estas experiencias fueron propiciadas por los procesos de democratización, luego de las experiencias autoritarias.

Ya en la década que inicia el presente siglo, hay espacios para intentos de institucionalización del diálogo social, como la creación del Consejo Económico y Social de Honduras, en 2001; del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, en México, en 2001; en el año 2003 en Brasil, del Foro Nacional de Trabajo y del Consejo de Desarrollo Económico y Social, así como el impulso en el año 2004 del Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo; y del Consejo Nacional del Trabajo, en Ecuador, en el año 2004.<sup>33</sup>

Resalta documento de OIT el relanzamiento de Consejos e instancias que existían formalmente, pero estaban inactivos, como el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), en Perú, en 2001; el Consejo Superior del Trabajo, en Costa Rica, en el año 2000; el Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) de Nicaragua, relanzado en el 2002; la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales, en Colombia; y la Comisión Nacional de Salarios, en Guatemala.<sup>34</sup>

---

30 IBÍDEM, p. 26.

31 Oficina Internacional del Trabajo, op. cit., p.21.

32 Cfr. VILLASMIL, op. cit., pp. 23-28.

33 OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Proyecto Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social, Resumen de la Memoria 2004/2007, p. 15.

34 IBÍDEM, páginas 15 y 16.

Entre los años 2004 y 2008 se dan importantes acuerdos logrados mediante el diálogo social, que mencionamos a continuación:

- Argentina (2008) Memorándum de entendimiento para el Programa de Trabajo Decente (2008-2011)
- Barbados (2007) Protocolo Cinco de la asocial Social
- Belice (2006) Política de Belice sobre VIH/SIDA y el Mundo Laboral
- Brasil (2006) Agenda Nacional de Trabajo Decente
- Chile (2008) Acuerdo Tripartito de Trabajo Decente
- Ecuador (2005) Acuerdo Tripartito para el Diálogo Social y la Concertación
- El Salvador (2007 Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente).
- Guatemala (2008) Acuerdo tripartito para la elaboración de proyectos de reforma o de lineamientos para mejorar la aplicación de los Convenios 87 y 98 de la OIT.
- Guyana (2008) Política Nacional sobre VIH/SIDA en el lugar de trabajo.
- Honduras (2007) Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente.
- Jamaica (2005) Memorándum de entendimiento para el Establecimiento de una Red de Empleo Juvenil.
- México (2004) Compromiso por la Competitividad, para el Empleo y la Justicia Social.
- Nicaragua (2008) Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente.
- Panamá (2007) Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente.
- Perú (2007) Acuerdo Tripartito sobre el Plan Estratégico Institucional 2007-2011
- República Dominicana (2007) Acuerdo Tripartito para el Programa Nacional de Trabajo Decente.
- Trinidad y Tobago (2008) Política Nacional sobre VIH/SIDA en el lugar de trabajo
- Uruguay (2008) Conclusiones finales del proceso de diálogo preparado por la Comisión Ejecutiva de Diálogo Nacional sobre

## VIII. EXPERIENCIAS REGIONALES

Los procesos de integración han generado tendencias al impulso al diálogo social, sin bien con resultados relativamente discretos.

La Oficina Internacional del Trabajo destaca los casos del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR y el de la Comunidad Andina. <sup>36</sup>

En cuanto al primero, señala que en la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR se hace un compromiso para 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 esta Declaración, se agrega la creación, prevista en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), como órgano de representación de intereses económicos y sociales, aunque con funciones solo de carácter consultivo y con la facultad de formular recomendaciones. <sup>37</sup>

En cuanto al diálogo social en la Comunidad Andina de Naciones, hay una suerte de segmentación del diálogo social, que se desarrolla en varias instancias. Una entre las organizaciones sindicales al interior del Consejo Consultivo Laboral Andino y entre éste los directivos de la Comunidad. Otra entre las organizaciones empresariales al interior del Consejo Consultivo Empresarial Andino y entre los directivos de la Comunidad. Una tercera tiene lugar entre los Ministros de Trabajo de la región andina al interior del Consejo asesor de Ministros de Trabajo y entre éste y los directivos de la Comunidad. <sup>38</sup>

## IX. LA EXPERIENCIA PANAMEÑA

---

35 FUENTE: OIT.

36 Oficina Internacional del Trabajo, op. cit., páginas 68 y 69.

37 IBÍDEM, páginas 68 y 69.

38 IBÍDEM, p. 69

En Panamá, lo más destacado es la constitución en 1992 de la FUNDACIÓN DEL TRABAJO, de carácter bipartito, que representa una experiencia positiva de concertación, que no ha sido aprovechada en toda su potencialidad por el Gobierno Nacional. Es un excelente foro de concertación y de diálogo social, que debería desarrollar su énfasis en la promoción y capacitación para el diálogo social.<sup>39</sup>

Es claro que difícilmente se habría podido vaticinar que empleadores y trabajadores, de manera casi repentina, hubiesen podido avanzar en Panamá, tan rápida e intensamente, en el desarrollo de un escenario de diálogo bipartito, con altos niveles de entendimiento y de relación, que incluso puede decirse que, al menos en su etapa inicial, no fue el resultado de una promoción oficial. Esta afirmación no excluye la importancia que hayan tenido las invitaciones previas a un diálogo tripartito, convocado por el Gobierno Nacional.

En la década del setenta las relaciones entre los dos sectores ofrecieron rasgos considerables de conflictividad. Por una parte, la adopción de una nueva legislación laboral por parte del Gobierno, que introdujo cambios profundos, entre ellos la estabilidad laboral. Por el otro, en parte como consecuencia de la nueva legislación, se dio un cambio en el modelo de relaciones laborales, anteriormente centrado en las relaciones individuales. y que entonces ofreció un desarrollo significativo de la negociación colectiva. Frente a las relaciones colectivas, la ausencia de grandes experiencias previas y su poca extensión, provocaron la aparición de elementos nuevos, frente a los cuales empleadores y sindicatos y el propio gobierno, no disponían de una adecuada preparación. Esa preparación se fue logrando sobre la marcha. Estos elementos gravitaron en la conflictividad existente.

La creación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a principios de 1969, supuso la adopción por el Estado de un papel más protagónico en las relaciones laborales, lo que, a su vez, condujo a fricciones y situaciones de confrontación.

A mediados de la década, se inician los procesos de reformas a la legislación laboral, que había sido el centro de un encendido debate.

---

<sup>39</sup> La información que sigue sobre la experiencia panameña está, en parte, tomada de nuestro Estudio para OIT Fortalecimiento de la Fundación del Trabajo y criterios para la creación de un Consejo Tripartito de Empleo en Panamá, septiembre de 2001.

Para tales reformas, iniciadas con la ley 95 de 1976, se siguió el mismo estilo que para la adopción de la nueva legislación laboral, es decir, las reformas tampoco se centraron en un consenso previo, sino en la determinación del Gobierno Nacional.

Los espacios para el diálogo social en los años setenta, no fueron relevantes. Debe destacarse, no obstante, que el desarrollo de la negociación colectiva, aún con las dificultades que enfrentó, supuso de algún modo la generación de actitudes y de preparación para el diálogo social.

A pesar de que el tripartismo es una forma de contribución a la existencia de actitudes y capacidades para el diálogo social, puede decirse que las previsiones sobre tripartismo en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (hoy Ministerio de Desarrollo Laboral), no resultaron favorecedoras del diálogo social. Es posible que ello se debiera a la conflictividad existente y también a que ambos sectores percibieron que era más provechoso para cada uno el entendimiento directo con el Gobierno Nacional.

A principios de la década de los ochenta, se da un importante intento de diálogo y concertación, para procurar una reforma consensuada de los cambios adoptados en 1976. Aunque finalmente la ley 8 de 1981, reflejó la decisión del Gobierno Nacional, hubo un intento meritorio de concertación.

Para 1986, se produce con la ley 1 de 1986, una reforma “flexibilizadora”, adoptada dentro de un clima de confrontación, que provocó duros enfrentamientos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales de trabajadores.

Entre 1987 y 1989 Panamá vivió una situación de extrema confrontación nacional, en medio de una crisis política y económica, donde quedó excluida toda posibilidad de diálogo social. Los perfiles económicos de esa crisis, llevaron a que trabajadores y empresarios, en sus respectivas empresas, llegasen a una serie de acuerdos, al margen de la legislación laboral, dirigidos a salvar las fuentes de empleo.

El inicio de la década de los años noventa, representó un esfuerzo de reconstrucción política y económica del país.

Es en ese contexto, donde se da la invitación a la “concertación

socio-laboral” por el Gobierno Nacional y donde poco después trabajadores y empresarios dan comienzo a los diálogos iniciales, que se concretan en 1992 con la creación de la Fundación del Trabajo.

Resulta claro que para entonces el movimiento sindical o buena parte del mismo, hizo un replanteamiento de su actitud frente a los problemas laborales y económicos del país. Al mismo tiempo, una parte, al menos, del sector empresarial consideró importante y valiosa la construcción de entendimientos con las organizaciones obreras, frente a los grandes temas nacionales.

Sin perjuicio de las valoraciones de cada sector en torno a la necesidad o no de reformas laborales, es posible que un entendimiento inicial en torno a que el principal problema, en ese momento, no era la reforma laboral, pudiese haber generado condiciones más fáciles para el acercamiento, que se convirtió en diálogo.

La actitud de los dos sectores en el pasado había sido de posiciones muy rígidas, en diversas oportunidades, por razones entendibles. Desde que se adoptó el Código de Trabajo se dieron planteamientos constantes para su reforma. En esa línea de pensamiento, los obreros entendían las posibles reformas como una disminución de beneficios de los trabajadores, lo que hizo que las organizaciones sindicales se colocaran tradicionalmente en una posición de no aceptar la discusión de reformas al Código y así ocurrió durante mucho tiempo.

Como ya se expresó, las grandes reformas al Código de Trabajo, anteriores a la Fundación del Trabajo, habían sido conducidas desde el Gobierno y, en general, tuvieron su sello, aunque en algunos momentos se realizaron discusiones con los sectores.

De alguna manera, cuando ambos sectores convienen en dialogar, sacando del escenario, al menos inicialmente, la cuestión de las reformas laborales, se vencen resistencias importantes.

En conclusión, se puede afirmar que el primer gran logro de la Fundación del Trabajo es que ambos sectores, luego de los antecedentes señalados, dieran el gran paso de iniciar y luego institucionalizar un diálogo social. En ese ejercicio, las organizaciones vinculadas a la Fundación y sus representantes, tuvieron la

capacidad de vencer recelos, desconfianzas, temores y prejuicios, que gravitaban en las relaciones laborales. Ha sido un ejercicio de aprendizaje para todos, desde adentro y también hacia afuera.

Los que han tenido vivencias más intensas en la Fundación, relatan cómo anteriormente no habría sido posible vislumbrar el hecho básico de sentarse juntos y discutir temas difíciles. La experiencia de la Fundación ha propiciado, incluso, el desarrollo de relaciones personales respetuosas entre importantes dirigentes del sector trabajador y del sector empleador, lo que puede ser visto como algo simple, pero que comparado con las experiencias precedentes, representa un resultado muy valioso. Al mismo tiempo, ha representado un ejercicio de capacitación para el diálogo social, que quizás no ha sido aprovechado oficialmente en toda su potencialidad.

Este logro inicial resulta fundamental, no sólo por lo que representa para sus protagonistas directos, sino también por la forma en que se ha proyectado en diversas esferas de la vida nacional. De alguna manera estamos en presencia de una experiencia inédita en las décadas precedentes, que ha servido de inspiración para otros ensayos de diálogo nacional y de intentos de concertación. La Fundación ha contribuido, sin duda, a que en Panamá se abran caminos a la cultura del diálogo.

Del mismo modo, la divulgación y valoración internacional de la experiencia panameña, está gravitando positivamente en las reflexiones que se hacen en otros países en torno a la necesidad, posibilidad y efectos positivos del diálogo social.

En Panamá, ha habido experiencias interesantes de concertación, que han rebasado los interlocutores laborales, con la inclusión de otros sectores sociales. En la mayoría de ellos, de manera directa o indirecta, ha tenido participación la Fundación del Trabajo.

Entre las experiencias de concertación, podemos mencionar las siguientes:

### **1. Bambito I.**

Participantes de la Fundación del Trabajo, actuando dentro de sus respectivos sectores, tuvieron un protagonismo en el desarrollo y ejecución de Bambito I, así como en los siguientes “Bambitos”.

Este primer encuentro, convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se realizó en Bambito los días 2 y 3 de agosto de 1993, bajo el nombre de Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano.

Participaron en el Encuentro representantes de los partidos políticos, del sector laboral, del sector empresarial, de la Iglesia Católica, del sector universitario e invitados especiales. Estuvieron presentes, como testigos, los ex – Presidentes Julio María Sanguinetti (Uruguay) y Belisario Betancur (Colombia), así como Fernando Zumbado y Eduardo Niño-Moreno, de PNUD.

Se identificó una primera coincidencia en la actitud de mantener un espacio de diálogo y concertación, centrado prioritariamente en ciertos asuntos que deben incorporarse a los programas de los partidos políticos:

- a. El fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia panameña.
- b. El logro de acuerdos políticos para conformar las estructuras jurídicas y administrativas necesarias para asumir exitosamente la administración y operación del Canal.
- c. La búsqueda de un desarrollo económico y social orientado hacia la calidad humana, mediante una lucha contra el desempleo y la pobreza.
- d. La modernización de los servicios de educación y salud.
- e. La concertación para lograr la integración de las áreas revertidas y por revertir, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social de Panamá; y promover además un desarrollo sustentable.
- f. El mejoramiento de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial. Superación del peso de la deuda externa y el logro de un consenso alrededor de una estrategia nacional frente a los cambios en el contexto internacional.

## **2. Bambito II.**

Se realiza el 4 de abril de 1994, un mes antes de las elecciones nacionales, también con la participación de miembros de la Fundación del Trabajo, dentro de sus respectivos sectores. Tuvo como participantes, a los mismos sectores de Bambito I, con la

presencia de los ex – presidentes de Uruguay y Colombia, así como de funcionarios y consultores del Sistema de las Naciones Unidas. Asistieron cinco de los candidatos presidenciales.

### **3. Bambito III.**

El Encuentro, con el mismo nombre del anterior, tuvo como propósito darle seguimiento y ratificación a los acuerdos del primer Encuentro.

Se celebra el 6 de diciembre de 1994, unos meses después de la toma de posesión del Presidente Ernesto Pérez Balladares y se suscribe un Pacto de compromisos para el desarrollo.

Participaron en el Encuentro representantes de los trabajadores, de los empleadores, del Gobierno Nacional, de los pequeños y medianos productores, de las mujeres y, como testigos los ex – Presidentes Belisario Betancur (Colombia) y James Carter (Estados Unidos de América); los Rectores de la Universidad de Panamá y de la USMA; y el señor Eduardo Niño-Moreno, Representante Residente y Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá.

En este Encuentro el Gobierno, el sector empresarial y el sector sindical, adoptaron una serie de compromisos por sector y otros de manera conjunta. En todos los compromisos se incluyen elementos dirigidos a favorecer la concertación y el diálogo.

### **4. Encuentros Panamá 2000.**

Son importantes, en el ámbito nacional, los esfuerzos de diálogos sociales denominados Panamá 2000 (Coronado 1996.1997), I, II, III y IV. En todos ellos participó la Fundación del Trabajo. El eje principal de la discusión y los consensos, giró en torno al tema del Canal. En este sentido, debe resaltarse como un resultado de este diálogo, la adopción unánime en la Asamblea Legislativa de la Ley de la Autoridad del Canal.

### **5. Experiencias posteriores de diálogo social en Panamá en la primera década del siglo XXI.**

Con posterioridad, en la primera mitad de la década inicial del siglo XXI, se dieron foros de discusión del Seguro Social y sobre la reforma del sistema educativo. Ambos temas ofrecen dificultades, pero, con diversos vaivenes, se desarrolló un diálogo nacional.

Es de resaltar en cuanto al tema del Seguro Social, cómo el

enfoque inicial de una comisión con preponderancia oficial, fue sustituido por el de una comisión dirigida a la concertación, lo cual, aún con los problemas confrontados, parecía ser la mejor alternativa para enfrentar el tema. Sin embargo, el diálogo arrojó resultados parciales, pues a pesar de que se lograron entendimientos en algunos temas, no fue posible alcanzarlo, en particular en lo relativo al sistema de pensiones.

En lo que se refiere a la reforma del sistema educativo, respecto del cual existía el consenso acerca de que su reformulación resultaba inaplazable, es un tema que en las últimas décadas se debatió en un escenario de conflicto y confrontación. En este sentido un ejercicio concertado, posibilitado por el consenso en la necesidad del cambio y por la percepción de lo positivo del diálogo social dio lugar a importantes acuerdos, posteriormente adoptados, con ajustes, en algunas leyes.

En la primera mitad de esta década, es importante resaltar el acuerdo para la utilización del Fondo Fiduciario y el acuerdo sobre la modernización del sistema educativo.

El diálogo para la reforma del Seguro Social finalmente no resolvió el tema de las pensiones. En consecuencia, el Gobierno Nacional procedió en el año 2005, con la Ley 17 del 1º de junio, a una reforma no consensuada del sistema de pensiones. Ante las reacciones adversas de la mayoría de los sectores, dictó la Ley 23 de 30 de junio de 2005, que suspendió temporalmente los efectos de la antes mencionada ley 17. Finalmente, resultado de una mesa de concertación, se aprobó la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, que reformó el sistema del Seguro Social.

En los años siguientes, estuvo funcionando una Mesa de Concertación, con resultados discretos.

En el año 2007 se aprobó de manera concertada el Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa para el Trabajo Decente.

En la actualidad hay un Foro de Concertación Nacional para el Desarrollo, que opera de manera poco eficiente y en un escenario donde las posiciones gubernamentales ofrecen espacios limitados a la concertación.

Sin embargo, es de destacar cómo, luego de la imposición de una

dura reforma laboral y en temas ambientales, con la Ley 30 de 2010, ante las protestas de la “sociedad civil”, ambientalistas, los medios de comunicación y los trabajadores, con saldo de varios trabajadores muertos, otros con pérdida total o parcial de la visión y numerosos heridos de otro tipo, el Gobierno Nacional se vio forzado a suspender la mencionada ley 30 y a instalar una mesa de concertación. Como resultado de este escenario, surgió, previo consenso, la Ley 68 de 26 de octubre de 2010, que eliminó básicamente los puntos de conflicto.

## **X. PERSPECTIVAS DEL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIALES**

Transitamos hacia una “cultura del diálogo”, que sustituya a la “cultura de la violencia o la confrontación”. Las experiencias de concertación social son cada vez más frecuentes y también más exigidas. Sin embargo, la concertación social supone el respeto a la autonomía de los sectores sociales, así como la presencia de interlocutores válidos, esto es, representativos.

Es necesario entonces que las organizaciones de trabajadores y de empleadores desarrollen sus actividades dentro de un marco jurídico, político y material, que garantice su independencia y autenticidad.

La participación de cada sector debe ser aceptada por los gobiernos y por el otro sector, como positiva y necesaria. Si no es así, carecería de valor todo intento de concertación.

La concertación es una expresión de franjas de participación en la toma de decisiones, lo cual configura un modelo más democrático de sociedad. Todo gobierno tiene la posibilidad jurídica y política de adoptar medidas frente a los grandes problemas actuales, pero la concertación social le da mayor legitimidad y eficacia a sus decisiones.

Condiciones de madurez, capacidad reflexiva y disposición para el entendimiento, se exigen hoy tanto al sindicalismo obrero como a los empleadores. Deben afianzarse los presupuestos necesarios para la concertación, sin los cuales no puede convertirse en un instrumento eficaz. Tales presupuestos perfilan una exigencia integral, porque

los interlocutores deben expresarse en todos los ámbitos tutelados por la libertad sindical, para que puedan actuar en ejercicios de concertación.

Igualmente, la aceptación del diálogo y sus interlocutores no es ni debe ser una cuestión limitada a las cúpulas de cada sector, ni a los mismos intentos de concertación. De allí que iguales actitudes deben reflejarse en las respectivas bases y proyectarse integralmente en el desarrollo de las relaciones laborales.

En fin de cuentas, el convencimiento inevitable es el de que los grandes problemas de nuestras sociedades sólo pueden enfrentarse mediante el diálogo y la concertación.

Los procesos de integración requieren de la incorporación de los aspectos sociales, tal como se da en la Unión Europea y se discute en el MERCOSUR. Estos procesos exigen acuerdos regionales que tienen sus reflejos en las políticas económicas y sociales. Tales acuerdos suponen desde ahora la necesidad de participación e incluso concertación de los interlocutores sociales, que debería desarrollarse también en el plano supranacional. La capacidad de concertación deberá entonces afirmarse tanto en el plano nacional como en el regional. En la medida en que se fortalezca la concertación social en cada país, se podrán generar condiciones favorables para instancias de participación y concertación regionales.

## **XI. EL TRIPARTISMO COMO INSTRUMENTO PARA EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL.**

Como ya expresamos, el tripartismo y sus experiencias contribuyen al fortalecimiento del diálogo y de los procesos de democratización.

Concordando con Emilio MORGADO VALENZUELA, Humberto VILLASMIL indica que el tripartismo laboral supone específicamente la existencia de tres partes “que son sujeto y objeto a su vez, de derechos y obligaciones en el marco de sus respectivos ámbitos de libertad”.<sup>40</sup>

Vincula el autor venezolano el tripartismo con la libertad sindical

---

40 MORGADO VALENZUELA, Emilio, cit., por VILLASMIL, Humberto, Estudios de derecho del trabajo, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2001, pp. 491-492.

e indica como sus presupuestos necesarios<sup>41</sup> :

1. La actuación de los sindicatos en libertad sindical.
2. El reconocimiento de todas las libertades públicas, a propósito de lo cual cita la Resolución de la Conferencia de la OIT de 25 de junio de 1970 sobre los Derechos Sindicales y su relación con los Derechos Civiles. Agregamos que en los precedentes del Comité de Libertad Sindical, se destaca con toda claridad esta relación.<sup>42</sup>
3. El reconocimiento y tutela de la autonomía colectiva.
4. La representatividad de los actores o sujetos intervinientes, lo cual el conocido autor venezolano denomina “interlocución”.

En una concepción democrática de las relaciones laborales, que, a su vez, es parte de una democracia participativa, el tripartismo cobra un papel fundamental.

Desde luego que cabe destacar que la propia existencia y funcionamiento de la OIT descansa en una base tripartita, que la diferencia, con mucho, de otros organismos internacionales, tal como se destaca en reciente publicación de ese organismo. Por un lado, se entiende como tripartismo, para estos efectos, “la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores en su labor y en sus decisiones”. Por el otro, se indica que es la única institución intergubernamental en la que la adopción de normas y políticas no depende del voto exclusivo de los gobiernos.<sup>43</sup>

En la mencionada obra se resalta que el “tripartismo se basa en la idea de que la sociedad se construye gracias a la colaboración entre grupos de intereses estructurados y no entre actores individuales”. Al mismo tiempo se destaca la importancia de la libertad de elección y de la libertad de asociación para el debido funcionamiento del tripartismo.<sup>44</sup>

El tripartismo no se agota en su integración en la estructura y funcionamiento de la OIT, sino que comprende la creación de mecanismos de consulta obligatoria para sus miembros, lo que ha conducido a verdaderas instancias participativas mediante la

41 VILLASMIL, Humberto, Estudios de derecho del trabajo, cit. pp. 193-194.

42 Cfr. OIT, La libertad sindical, quinta edición, Ginebra 2006, pp. 13-45.

43 RODGERS, Gerry; LEE, Eddy; SWEPSTON, Lee; y VAN DAELE, Jasmien, La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, p.13.

44 IBÍDEM, p. 16.

inclusión dentro de los Ministerios de Trabajo, de comisiones o consejos tripartitos, que son parte tanto de su estructura como de la identificación de nuevas funciones para la administración del trabajo, que requieren de consultas tripartitas institucionalizadas.

Trasciende el marco anterior, la integración de representantes de los trabajadores y de los empleadores en las directivas de entidades gubernamentales que tienen que ver con temas relacionados con el trabajo y su protección, como son las cajas de seguro social, los entes oficiales a cargo de la formación profesional, lo de prestación de ciertos servicios públicos, etc.

De esta manera, el tripartismo pasa a tener un soporte importante para la institucionalización y permanencia de la consulta y del diálogo social, como forma de abrir espacios participativos a los actores sociales y de dar, como ya expresamos, legitimidad social y política a las decisiones gubernamentales.

Pese a lo anterior, se señalan por Mario ACKERMAN limitaciones prácticas a la eficacia del tripartismo, derivada de la *“dificultad para aceptar el diálogo tripartito en los ámbitos en los que se discuten y deciden las políticas económicas”*. Se indica que las prácticas nacionales e internacionales se realimentan recíprocamente en un esquema *“según el cual los organismos o sectores que reciben y transmiten las necesidades sociales tienen una importancia secundaria a la hora de definir los grandes lineamientos de las políticas económicas y financieras, aun cuando su trascendencia social sea innegable”*.<sup>45</sup>

En una posición de reserva crítica al tripartismo en la práctica, Bob HEPPLÉ, nos habla de la necesidad de reinventar el concepto del tripartismo y las normas internacionales de trabajo. Indica que el tripartismo está amenazado, “no sólo por gobiernos que son autoritarios u hostiles a los sindicatos, sino también por la crisis económica y por la reducción de la base del sindicalismo tradicional”. Destaca el poder cada vez mayor de las multinacionales y que la “universalidad de los derechos humanos, como los relativos a la equidad y a la libertad sindical, va viéndose mermada por una

<sup>45</sup> ACKERMAN, Mario, Volver a las fuentes y afirmarse en los principios, en Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social. Ensayos con motivo del 75° aniversario de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, pp. 5-6

pretendida <<flexibilidad>> que deja una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo fuera de la protección laboral”.

Con todo, el ejercicio práctico del tripartismo ha abierto espacios de diálogo y concertación sociales y ha contribuido a la generación de una cultura de mayor reconocimiento participativo a los sectores sociales. En este sentido, el ejercicio tripartito de salida tiene un papel importante en la capacitación de los actores para el diálogo y la concertación, que se proyecta en experiencias concretas de indudable valor.

Dentro de la normativa de la OIT se encuentran importantes instrumentos que suponen compromisos gubernamentales para la institucionalización del tripartismo y de la consulta. En materia de consultas tripartitas, la más importante es el Convenio 144 (1976) sobre la consulta tripartita (normas internacionales de trabajo), que se incluye dentro de los Convenios prioritarios de OIT, al cual se añaden dos, Recomendaciones, la 113 (1960) sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional); y la 152 (1976) sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo).

**Bibliografía:**

1. Abelardo Morales, Universidad Nacional de Costa Rica 2013.
2. ADAMS, W., 1971, El drenaje de talento, Editorial Paidós, Buenos Aires.
3. ARUJ, R., 2004, Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones, Prometeo Libros. Buenos Aires.
4. MARMORA, L. 2015, Desarrollo Sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración, Seminario Regional Latinoamericano, 22 al 26 de marzo, Uruguay.
5. ZOLBERG, A., 2017, El futuro de las migraciones internacionales, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development.

**Agradecimientos:**

El Instituto Panameño de Estudios Laborales agradece los aportes hechos por los profesionales Carlos Ayala Montero y Anastasio Rodríguez por formar parte de esta publicación y exhorta a todos los trabajadores, empleadores y servidores públicos a sumarse a este espacio de exposición técnica en materia socio laboral.

**Gerardo A. Guerrel G.**

**Director Técnico**

**Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL)**

**MITRADEL**



**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral





**IPEL** INSTITUTO PANAMEÑO DE  
ESTUDIOS LABORALES  
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral