

**Crecimiento con Equidad y Diálogo Social:
es un trabajo de tipo profesional investiga-
tivo, así como el análisis de casos en
países de América y Europa, de acuerdo a
la documentación que existe de esos
casos**

Elaborado por Francisco Eduardo Bonifaz Rodríguez
y Ana Rocío Lara
(asistente de investigación), para el Consejo
Económico y Social de Guatemala



“CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL”

Es un trabajo de tipo profesional investigativo abordado como fuente principal la revisión bibliográfica, así como el análisis de casos en países de América y Europa, de acuerdo a la documentación que existe de esos casos.

AUTOR: FRANCISCO EDUARDO BONIFAZ R.

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN: ANA ROCÍO LARA G.

INDICE

CONTENIDO

CAPITULO I: CRECIMIENTO CON EQUIDAD	2
BRAZIL	2
ESPAÑA	4
PANAMÁ	7
CAPÍTULO II: DIALOGO SOCIAL COMO FUNDAMENTO PARA EL DESARROLLO	9
INDICADORES DE DIÁLOGO SOCIAL	10
EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MODERNAS.....	10
EL DIÁLOGO SOCIAL Y EL CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL EN LATINOAMERICA.....	11
GENESIS DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA: Una mirada a los antecedentes del diálogo social institucionalizado en el país.	12
1. PRIMEROS ENCUENTROS:	12
2.- EL DIALOGO SOCIAL A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX:	15
A.- EL CONSEJO DE ESTADO:	16
B.- EL DIALOGO NACIONAL DE 1985:	16
C.- LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:.....	16
D.- EL PACTO SOCIAL DE 1988:	16
E.- COMISION NACIONAL DE RECONCILIACIÓN:	17
F.- EL PACTO SOCIAL DE 1991:	17
G.- LAS REFORMAS AL CODIGO DE TRABAJO:.....	17
H.- LA INSTANCIA NACIONAL DE CONSENSO Y EL FORO MULTISECTORIAL DE 1993:	17
I.- LA ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD CIVIL 1994:.....	18
J.- PROYECTO SOCIEDADES DESGARRADAS POR LA GUERRA 1997	18
K.- LOS ACUERDOS DE PAZ Y LAS COMISIONES PARTITARIAS Y MULTISECTORIALES 1997:.....	18
L.- LOS ENCUENTROS PARA LA ACTUALIZACIÓN 1998:	19
M.- EL PACTO FISCAL 2000	19
N.- FORO GUATEMALA 2001.....	19
Ñ.- COMISION TRIPARTITA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE TRABAJO 2004	20
O.- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL	20

CAPITULO I: CRECIMIENTO CON EQUIDAD

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe, ha pasado por un proceso sumamente lento por los altos de niveles de pobreza y la desigualdad generalizados en la región, pues el 44% de la población de América Latina y el Caribe (220 millones) viven en una situación de pobreza y el 20% en pobreza extrema según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Sin embargo, estos casos pueden demostrar que a través de la generación de procesos de Diálogo Social, podemos potenciar el crecimiento económico con equidad.

ANÁLISIS DE CASOS

BRAZIL

Brasil ha sido históricamente un país con gran desigualdad social y económica. El alfabetismo puede variar desde el 95% en el Distrito Federal hasta 70% en las regiones más pobres como Alagoas o Piauí. Del mismo modo, la diferencia entre la incidencia de pobreza en áreas urbanas (3.1% en Sao Paulo por ejemplo) y rurales (50% en el noreste) es significativa¹. La inclusión económica es, por lo tanto, un tema muy importante dentro del diálogo social brasileño. De hecho, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), la institución más emblemática del dialogo social en el país, surge como iniciativa para abordar esta problemática.

El CDES nace bajo la presidencia de Juan Inácio Lula da Silva con la intención de conformar un nuevo contrato social que sea basado en el principio de equidad y oportunidad. Bajo este propósito el CDES se establece como organismo consultivo ante el Estado y es compuesto por una diversidad de interlocutores sociales, políticos y económicos. A diferencia de otros consejos económicos y sociales que solamente incluyen a los actores del diálogo tripartito (empresarios, organizaciones sindicales y Gobierno), el CDES está también integrado por movimientos sociales, académicos y otras personalidades de la sociedad civil. La diversa composición del Consejo hace que el tema del desarrollo pueda ser analizado desde varios aspectos (económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales).²

El primer esfuerzo concreto de la CDES fue la publicación de una “Agenda Nacional de Desarrollo” (AND). En este documento se presentaban varias directrices que tenían como objetivo estimular el desarrollo económico y social. La Agenda se divide en seis aspectos estratégicos. Primero, se establece que la equidad era el criterio fundamental a partir del cual se debe de tomar las decisiones de los poderes públicos³. Bajo este criterio se propone la ampliación de la escolaridad media, disminuir la carga tributaria

¹ Barros, Ricardo Paes de, et al. “Inequality and Economic Development in Brazil” 1th ed. Washington: World Bank Publications, 2004.

² (83) VARIOS. “Los Consejos Economicos y Sociales en America Latina y en la Union Europea: Experiencias prácticas de dialogo social” en “Colección Documentos de Trabajo n°14”, Programa EUROsociAL. Madrid, 2014.

³ “Agenda Nacional de Desenvolvimento” 3ª ed. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, disponible en: <http://www.cdes.gov.br/>

de la micro y pequeña empresa, una reforma agraria que beneficie a todas las familias sin tierra. Asimismo, se designa el empleo como el objetivo permanente del gobierno y se hace un mandato a identificar las áreas con incidencia de pobreza más altas del país para efectuar un plan de acción. Segundo, la dinamización de la economía brasileña a través de acuerdos que aseguren la transferencia de precios, el aumento del salario real y la inversión de apoyo. El tercer aspecto del AND aborda el tema de la infraestructura. Se propone una política nacional de transportes que ayude a eliminar las desigualdades sociales y regionales, y el aumento de la competitividad sistemática de la economía brasileña. También se sugiere privilegiar las fuentes de energía renovable en el planteamiento energético nacional. El cuarto punto hace referencia al sistema financiero. Se propone constituir un sistema público-privado de financiamiento, ampliar el Consejo Monetario Nacional y una reforma al Sistema Tributario Nacional. Quinto, se aborda el tema de la seguridad pública y se plantea la creación de una campaña permanente para fomentar una cultura de paz y una reforma al sistema judicial. Por último se habla del manejo estratégico del aparato estatal para llevar a cabo las directrices de la AND.

El CDES y el diálogo social en Brasil fueron instrumentales en mantener el tema del crecimiento económico inclusivo durante la crisis financiera global. La recesión global provocó una caída en los precios de las exportaciones de Brasil, particularmente el de las “commodities”. Asimismo, el contagio de las instituciones financieras y la persistencia de intereses elevados provocaron la suspensión de proyectos de inversión. La economía brasileña se contrajo en un -0.3% y el desempleo llegó al 8.3% en 2009⁴. Sin embargo, las repercusiones de la crisis en Brasil fueron menores que en otros países al inicio de la crisis. Según el CDES Brasil estaba mejor preparado a enfrentar la crisis dada la existencia de ciertas iniciativas del diálogo social. Un ejemplo son las inversiones en infraestructura propuestas en el AND e implementadas en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). También se menciona el sistema de protección social, el sistema de financiamiento público y el acceso eficaz de los mercados crediticios a las PYMES⁵ como pilares de la economía brasileña ante la crisis. El apoyo del CDES durante la crisis también fue significativo. A través de mociones al presidente y debates técnicos el diálogo social sirvió como herramienta consultiva para crear reformas que protegieran el crecimiento inclusivo durante la crisis.

El CDES ha sido una herramienta fundamental en la impulso del desarrollo en Brasil. Desde su concepción, el Consejo ha creado propuestas relevantes para promoción del crecimiento económico inclusivo. Es importante recordar que el CDES nace con el objetivo de crear un ambiente económico dinámico y equitativo. Para lograr este propósito congrega no sólo a sindicatos, gobierno y líderes empresariales, pero también a otros actores de la sociedad civil. A través de programas de protección social, el énfasis en la educación y la inversión pública, Brasil ha reducido la pobreza ⁶ de 8.8% en el 2002 a 3.6% en el 2012⁷. Como efecto de los programas de desarrollo, Brasil también ha logrado reducir la desigualdad. El

⁴ World Bank Data

⁵ “Trayectoria del Debate en el CDES sobre la Crisis Económica Internacional”, disponible en: <http://www.cdes.gov.br/>

⁶ Porcentaje de la población que vive con \$1.25 o menos

⁷ <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/nov/05/bolsa-familia-brazil-cash-transfer-system>

coeficiente Gini ha logrado reducirse de 0.59 en el 2004⁸ a 0.52 en el 2012⁹. Sin embargo, el desafío más importante del CDES y del diálogo social en Brasil está aún por delante. Desde que la crisis económica se agudizó en el 2012, el crecimiento en Brasil ha sido exiguo. El país sufrió una reducción de casi 8% en formación de capital, la confianza del consumidor está en bajos históricos y existe un grave problema de competitividad en los mercados¹⁰. El reto del diálogo social en esta nueva fase será de proteger los resultados ya obtenidos durante la última década y crear inclusión económica en tiempos de bajo crecimiento. En general, Brasil sigue siendo un excelente ejemplo de como el diálogo social puede ser fundamental en el fomento de equidad durante un proceso de desarrollo económico.

ESPAÑA

En España el debate en torno al crecimiento económico inclusivo se ha enmarcado alrededor de la crisis económica. La crisis cambió la cara de la economía española. La economía española aún no ha recuperado el volumen que tenía en el 2007. El ingreso medio del español ha decrecido en un 8%¹¹ y la relación deuda-ingreso sigue siendo de las más altas de Europa (145.9%)¹². Sin embargo, lo más preocupante es la salud de los mercados laborales. La tasa de desempleo es del 22.7%¹³, la segunda más alta de Europa y del 53.2% entre los jóvenes. La situación laboral no sólo afecta el equilibrio macroeconómico, pero es también un gran factor en la erosión de los indicadores sociales. Estudios indican que en los años de la crisis la proporción de la población en riesgo de pobreza incremento del 17.3% al 18.7%¹⁴.

La coyuntura socio-económica que atraviesa el país ha ocasionado que entidades como el CES, instituciones del dialogo social español, reformulen sus propuestas y sirvan como catalizadores para el consenso sobre reformas para contrarrestar los efectos de la crisis. El diálogo social ha servido como fundamento para plantear políticas socio-económicas que sirvan para fortalecer una recuperación ecuánime e inclusiva. En particular, el diálogo tripartito ha sido de vital importancia en frenar una mayor degradación de los mercados laborales.

⁸ Barros, Ricardo Paes de, et al. "Inequality and Economic Development in Brazil" 1th ed. Washington: World Bank Publications, 2004.

⁹ World Bank Data

¹⁰ https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2014/12/Brazil-Economic-Outlook_Nov14_vf.pdf

¹¹ (1) ESCUDERO, Verónica; MILASI, Santo; PIGNATTI, Clemente & SILVANDER, Johanna. "España: Crecimiento con Empleo". Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2014.

¹² (29) VARIOS. "Country Report Spain 2015". European Commission. Brussels, 2015.

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics

¹⁴ (102) ESCUDERO, Verónica; MILASI, Santo; PIGNATTI, Clemente & SILVANDER, Johanna. "España: Crecimiento con Empleo". Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2014.

El primer esfuerzo del diálogo social para contrarrestar la crisis económica se materializó en la “Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social”¹⁵. Este acuerdo firmado por el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CCOO y UGT amplía el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo del 2006 para fortalecer el espacio de negociaciones laborales con el fin de impulsar el empleo. Temas como la inmigración y la formación e inversión en capital humano fueron revisados para buscar soluciones políticas a la crisis. En este caso el diálogo social, a través de la Declaración, sirvió de fundamento para unir los esfuerzos de las diferentes entidades presentes en los mercados laborales.

Posteriormente, en el 2011, el diálogo social español llegó al “Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”¹⁶, un pacto tripartito entre el Gobierno, las organizaciones sindicales y empresariales. En este convenio se tratan temas importantes como la reforma del sistema público de pensiones y el acuerdo sobre política industrial, política energética y política de innovación. En cuanto al tema laboral, el acuerdo formula medidas estructurales y coyunturales para contrarrestar el desempleo. Como medidas estructurales se proponen el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, la elaboración de una Estrategia Española de Empleo y el desarrollo del Acuerdo Personal de Empleo. Las medidas coyunturales, usadas como plan de choque contra la crisis, apuntan a la transición hacia la contratación estable, la recualificación del desempleado y la modificación del presupuesto de las políticas activas de empleo. Conjuntamente, se incluyen los acuerdos bipartitos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, y entre las organizaciones empresariales y los sindicatos.

Al agudizarse la crisis en el 2012, el diálogo social sirvió para promover la estabilidad a través del “II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014”. Este compromiso bipartito entre empresarios y sindicatos tenía como fin presentar al gobierno puntos en común entre ambos interlocutores. Los temas revisados en el acuerdo abarcaron la negociación colectiva, la creación de empleos estables, salarios y condiciones laborales. A pesar de ser un paso adelante para confrontar la crisis, el Gobierno decidió aprobar unilateralmente un paquete de reformas para el mercado laboral. En este se introdujo el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a la pequeña empresa¹⁷ (con 50 trabajadores o menos). Asimismo, se establecían incentivos financieros para favorecer el empleo en la pequeña empresa y para la contratación de trabajadores desempleados de entre 16 y 30 años. La formalización en un acuerdo del diálogo bipartito y la implementación de las reformas laborales, influyeron fuertemente en la contención de la tasa de paro.

Aun siendo vulnerable a desequilibrios macroeconómicos, España comienza a dar señales de recuperación. La economía creció un 0.5% en el segundo y tercer trimestre del 2014¹⁸, y las proyecciones apuntan a un aceleración en el 2015 y 2016. Las condiciones de los mercados laborales están comenzando

¹⁵ “Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso”, disponible en: http://www.ccoo.com/comunes/recursos/1/doc14606_Declaracion_para_el_Impulso_de_la_Economia_el_Empleo_la_Competitividad_y_el_Progreso_Social.pdf

¹⁶ “Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones”, disponible en: <http://www.upct.es/ce/documentos/Acuerdo%20social%20y%20economico%20de%20febrero%202011.pdf>

¹⁷ 139) ESCUDERO, Veronica; MILASI, Santo; PIGNATTI, Clemente & SILVANDER, Johanna. “España: Crecimiento con Empleo”. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2014.

¹⁸ (3) VARIOS. “Country Report Spain 2015”. European Commission. Brussels, 2015.

a mejorar. Los logros del diálogo social en España fueron fundamentales en prevenir una mayor degradación de la economía. Al servir como fundamento y espacio para el consenso, el diálogo social a través de instituciones como la CES, ha generado propuestas políticas para la creación de empleo. En el futuro, el diálogo social puede servir como herramienta para diseñar programas de formación y mecanismos de protección social que sean claves para una recuperación sostenible.

PANAMÁ¹⁹

La historia de Panamá en el siglo XX, estuvo marcada por su situación estratégica y la influencia de los Estados Unidos de América (ESTADOS UNIDOS). Se independizó de España en 1821, aunque permaneció bajo dominación colombiana hasta 1903, año en que se proclamó República independiente.

Durante su primer año de independencia, Panamá firmó un tratado con los Estados Unidos permitiendo a este país la construcción de un canal y su soberanía sobre una franja de tierra que bordeara el canal, lo que se llamó la Zona del Canal de Panamá. La construcción del canal de 50 millas de longitud se realizó entre 1904 y 1914, uniendo el Mar Caribe con el Océano Pacífico. Este proyecto supuso una de las grandes obras de ingeniería del siglo XX.

El Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón y el Centro Bancario Internacional hacen que la economía panameña esté fuertemente dominada por el sector servicios, que supuso un 76% del PIB en 1999²⁰. Estos sectores contribuyeron a que Panamá tenga una renta per cápita relativamente alta en comparación con otros países de la subregión (2.548 dólares en 1999²¹), aunque también a que la distribución de la renta sea muy desigual, al ser sectores que contribuyen comparativamente poco al empleo. Todos estos antecedentes dieron origen al tripartismo panameño.

La experiencia de tripartismo en Panamá es relativamente reciente, e inexistente antes de principios de los años 70, cuando se aprobó un nuevo Código de Trabajo. Mientras que previamente no se aceptaba el sindicalismo por factores básicamente culturales, el nuevo Código trató de establecer las bases para las relaciones de trabajo colectivas, mejorando el soporte del sindicalismo, promoviendo la negociación colectiva y legitimando la huelga, que hasta entonces era reconocida formalmente pero ilegal en la práctica. Estas reformas aumentaron las tensiones entre el sector trabajador y el sector empleador, este último muy crítico con los cambios. Las tres corrientes clásicas del sindicalismo, que no se habían sentado a dialogar hasta entonces, apoyaron la reforma del Código y crearon gracias al surgimiento de este nuevo diálogo, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)

La primera ley orgánica del Ministerio, aprobada en 1970, estableció un nuevo modelo de consejos tripartitos ambicioso, con el establecimiento del Comité de Libertad Sindical o el Comité de Trabajo Marítimo. El Consejo Nacional de Salario Mínimo había ya sido prevista en el primer Código de Trabajo. Sin embargo, los actores no prestaron mucha atención a estos órganos tripartitos y dieron mayor importancia a la negociación colectiva. Mientras que entre 1948 y 1971 se habían firmado unos 70 convenios colectivos, la mayoría de renovación, con el nuevo Código se firmaron en un año más convenios que en todo el período anterior mencionado. Aunque se había creado el sindicalismo por rama, la negociación colectiva era básicamente de empresa.

Con la crisis de los años setenta, los créditos fáciles que hasta entonces había concedido el sector bancario se contrajeron y comenzó un problema de liquidez de la empresa y una fuerte crisis económica. En este contexto se aprobó en 1976 una reforma laboral, accediendo el Gobierno a las presiones empresariales con la expectativa de lograr una reactivación de la inversión privada. Algunos sectores consideraron que

¹⁹ Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social, Diálogo social en Panamá: el camino hacia la democracia. Marleen Rueda Catry, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra, Enero de 2002

²⁰ Panama: EIU Country Profile 2000, The Economist Intelligence Unit, pág. 17.

²¹ A precios constantes de 1982.

esto era una muestra de la pérdida de interés por parte del Gobierno en favorecer las buenas relaciones colectivas y el diálogo social.

No fue hasta 1981 que surgió un renovado interés por parte del Gobierno, manifestado en la creación del Consejo Laboral con el fin de contrarrestar la reforma de 1976, parte de cuyas disposiciones se anularon. Hubo un intento de concertación, aunque utilizando un modelo de consulta más directo, sin existir interés político en utilizar las instancias de diálogo social existentes. Estos mecanismos tampoco se utilizaron a finales de los ochenta, en plena crisis económica, aunque en aquellos años también se hablase de concertación.

A inicios de los noventa, se desarrolló plenamente la experiencia de diálogo social a muy distintos niveles y de diversas formas, dando lugar a procesos de concertación nacional fuertemente ligados a los cambios políticos que atravesó el país: las primeras elecciones democráticas tras más de dos décadas de dictadura y la reversión del Canal de Panamá y las áreas adyacentes que dieron lugar a dos procesos de diálogo social nacional clave en el país, los llamados «Bambitos» y los «Coronados» y que resultaron en compromisos políticos fundamentales entre las fuerzas sociales.

En efecto, el primer gran encuentro entre los actores sociales, el llamado «Bambito I», tuvo lugar en 1993 con el objetivo de establecer las grandes líneas de Estado y los temas prioritarios para el país ante la celebración de las primeras elecciones democráticas tras la dictadura del General Noriega. Durante este proceso y los dos Bambitos que se celebraron posteriormente, todos los partidos políticos que se presentaban a las elecciones presidenciales se comprometieron a incluir en sus programas de gobierno los temas que los actores sociales habían considerado prioritarios.

Tras los «Bambitos», hubo un segundo gran proceso de diálogo social para hacer frente al traspaso del Canal de Panamá y del área del Canal de manos norteamericanas a manos panameñas. Los llamados «Coronados» consiguieron que la Asamblea Legislativa aprobase por unanimidad los proyectos de la ley de autoridad del Canal de Panamá y del plan general de uso, conservación y desarrollo del área del Canal y el plan regional para el desarrollo de la región interoceánica.

Tras el éxito de los «Coronados», tuvieron lugar otros procesos de diálogo social nacional, con el fin de establecer una visión del país a largo plazo, acordando metas y objetivos operacionales para conseguirlo (Visión Nacional 2020) o acordar las acciones necesarias para fortalecer y profundizar la democracia y contribuir al desarrollo humano compartido y sustentable (Foro sobre gobernabilidad y políticas de Estado).

Al margen de estos importantes procesos que se describen posteriormente en detalle, existe en el país un mecanismo de diálogo bipartito, la Fundación del Trabajo, uno de los únicos ejemplos de diálogo bipartito institucionalizado en América Latina. Esta institución, creada en 1992, ha participado con voz propia en la mayoría de procesos de diálogo social nacional que han tenido lugar en el país.

Otros foros de diálogo con participación gubernamental fueron creados hace varias décadas, como ya se ha mencionado. El Consejo Nacional de Salario Mínimo, por ejemplo, ya existía en el Código de Trabajo de 1945. Este Consejo tiene como objetivo formular una recomendación a la Presidencia cada dos años sobre el aumento del salario mínimo. El funcionamiento de esta comisión ha sido muy irregular y en tan sólo una ocasión (en las negociaciones de 1998) se llegó a un acuerdo en la subida que se debía aplicar, recomendación que fue asumida por la Presidencia, aunque no en todas sus propuestas.

Otros foros tripartitos para el diálogo social creados con la ley orgánica de 1970, como el Consejo Nacional sobre Libertad Sindical o la Comisión de Trabajo Marítimo, nunca han sido convocados. Sí es operativa la Comisión Nacional sobre Educación Sindical, creada en 1971²², en la que están presentes representantes gubernamentales, trabajadores y empleadores. Además, ciertas instituciones cuentan con representación de trabajadores y empleadores en sus órganos gestores. Este es el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), en la que trabajadores y empleadores participan en las decisiones que afectan a la orientación y estrategia de la institución.

Otro interesante caso es la participación de trabajadores y empleadores en las juntas de conciliación y decisión, tribunales de justicia laboral tripartitos con competencia privativa sobre determinado tipo de conflictos.

Los actores sociales participan igualmente en la Autoridad de la Región Interoceánica, el ARI, que tiene como objetivo la custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos al Estado panameño conforme con el tratado del Canal de Panamá de 1977.

La participación efectiva de trabajadores y empleadores se ha visto favorecida por la existencia de confederaciones de trabajadores y empleadores, el CONATO y el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) respectivamente. Es a través de estas organizaciones que se eligen normalmente los representantes de los dos sectores productivos en las diversas instancias de participación.

Durante los procesos de diálogo social descritos anteriormente, los actores sociales han dado muestras de una gran madurez y responsabilidad en su participación, si bien es cierto que ha habido fracasos en el diálogo sobre temas tan cruciales como el aumento del salario mínimo o la reforma laboral que tuvo lugar en 1995, y que debilitó la fuerza y la unidad de acción de los actores.

CAPÍTULO II: DIALOGO SOCIAL COMO FUNDAMENTO PARA EL DESARROLLO

Diálogo significa el establecimiento de una comunicación o conversación alternativa con el otro. El concepto es tan antiguo como el hombre; desde la Grecia antigua innumerables han sido los pensadores que han analizado este término para ilustrar las diferentes bondades que se derivan de su práctica. Cabe señalar que el diálogo se ha desarrollado en una multiplicidad de ámbitos de la vida social, que van desde el espacio eminentemente religioso y cultural hasta el estrictamente político. Esto acontece sobre todo cuando las tensiones que surgen naturalmente de la convivencia humana han hecho necesaria la búsqueda de soluciones alternativas que permitan superar los problemas en cuestión. Por lo tanto, remover los obstáculos para el común entendimiento ha sido una de las más altas aspiraciones del diálogo en todas las épocas y circunstancias históricas.

La Organización Internacional del Trabajo – OIT- introduce el término Dialogo Social, como un resultado de los cambios generados a nivel mundial en la búsqueda de procesos de negociación más objetivos, en el que intervengan representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, específicamente en relación a temas de políticas económicas y sociales que sean de interés común.

²² Decreto de Gabinete 168 de 1971.

El principal objetivo del diálogo social²³ es el de promover consenso y participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo. Las estructuras del diálogo social así como los procesos que se han desarrollado con éxito han sido capaces de resolver importantes cuestiones de índole económica y social y han alentado el buen gobierno, el progreso, la paz social, la estabilidad y por lo tanto el impulso del desarrollo económico y social.

El Diálogo social, puede darse como un proceso tripartito donde el gobierno es uno de los actores más importantes del proceso o sencillamente generar un espacio de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La OIT, plantea que dicha concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos y puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas.

Para comprender este espacio de coordinación de lo público y lo privado en función del desarrollo, es necesario reconocer los indicadores del diálogo social y los límites de factibilidad de dichos procesos, con el objeto de generar intervenciones integrales que traigan consigo una serie de acuerdos políticos domésticos, a través de estos espacios de inclusión/exclusión para la construcción de una agenda compartida, en la que se vean representados los intereses e ideologías de las partes involucradas.

INDICADORES DE DIÁLOGO SOCIAL

La OIT, conformó una base de información, que sirve para proporcionar datos, comparables y para todos los países, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organismos gubernamentales, instancias encargadas de formular políticas y para investigadores de temas de desarrollo desde lo social.

El diálogo social es uno de los indicadores de trabajo decente que actualmente se elaboran en la OIT. La primera fase en la constitución de dicha base, se centra en la conformación y actualización de datos laborales fundamentales relativos a la sindicación, la densidad sindical y el ámbito de la negociación colectiva con el objeto de desarrollar una metodología apropiada. Dichos datos y su análisis deberían contribuir a evaluar la situación imperante en materia de ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva en una región, un país o un sector, así como identificar ámbitos prioritarios de acción al proporcionar evidencia empírica de las tendencias que se perfilan.

Tal como se menciona en la página oficial de la OIT, la segunda fase busca vincular las fuentes originales de las estadísticas con sus utilizadores finales, en donde los gobiernos y los otros dos interlocutores sociales deben discutir sobre asuntos de pertinencia, actualidad y comparabilidad de los indicadores de diálogo social.

EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

Es necesario enfocar el diálogo social, como un espacio que favorece el cierre de heridas y propicia acercamientos para restablecer la confianza y reconstruir el tejido social bajo dos dimensiones:

a) Como un procedimiento para la solución pacífica de controversias. Esto debería llevarnos a diseñar métodos para tratar de encontrar soluciones satisfactorias a las diferentes controversias que se desarrollan en virtud del pluralismo y especialmente, en nuestro caso, a la diversidad y complejidad de

²³ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>

nuestra sociedad; métodos que contribuyan a instrumentalizar la solución de conflictos o diferencias sin dejar el lado del diálogo como valor que preside la confrontación democrática, eliminando el recurso a la violencia y estableciendo pactos y acuerdos estables, duraderos y trascendentes; y

b) Como una concepción ética de la coexistencia democrática.²⁴

EL DIÁLOGO SOCIAL Y EL CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL EN LATINOAMERICA

Con el aumento de la complejidad y el dinamismo en la toma de decisiones para la promoción del desarrollo de las sociedades del siglo XXI, se hace necesario ampliar las normas que faciliten la racionalización de dicho proceso, partiendo de uno de los más importantes principios de la negociación conocido como Principio “Gana-Gana”, diseñado específicamente para que todos los involucrados se beneficien de manera equitativa al finalizar la negociación.

Aquí la diversidad y el pluralismo resultan condiciones básicas del diálogo social en el cual deben ser admitidos y reconocidos por principio todos los interlocutores en igualdad de dignidad y derechos. El reconocimiento de esta igualdad y derechos se traduce en la posibilidad completa de encontrar puntos de acuerdo que permitan la coexistencia del consenso y el disenso.

En la actualidad, se han promovido una serie de iniciativas orientadas a la creación de políticas sociales que dan paso a una dinámica de participación de todos los sectores en la toma de decisiones, con el objeto de lograr acuerdos intersectoriales en temas claves tales como la cohesión social.

Tal como lo expresa el Programa para la Cohesión Social de América Latina²⁵, son varios los países latinoamericanos que han creado espacios permanentes de concertación de actores, bajo diferentes formatos y han tomado como referencia los Consejos Económicos y Sociales (CES) europeos, aunque con adaptaciones a las realidades nacionales y, en ocasiones, con fórmulas innovadoras y más amplias en su funcionamiento y alcance. Este tipo de foros, de naturaleza participativa, inclusiva y plural, han mostrado en muchos casos una gran utilidad a la hora de reducir la conflictividad y forjar consensos sobre prioridades de desarrollo.

Tal es el caso de Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana, como podemos observar en la imagen que se presenta a continuación:

²⁴ BONIFAZ, FRANCISCO “Hacia el Restablecimiento de la confianza y la Reconstrucción del Tejido Social a través del diálogo” en “Elementos para una Agenda de profundización de la democracia en Centroamérica”, Diálogo Subregional de los miembros del SICA y México. Daniel Zovatto, Cecilia Cortés compiladores FUNPADEM San José, Costa Rica 2011.

²⁵ <http://www.eurosocial-ii.eu/es/area/dialogo-social>

GRÁFICA 1: MAPA TOMADO DE LA PÁGINA DE EUROSOCIAL



La institución del Consejo Económico y Social en la legislación de Guatemala y en el derecho comparado surge del establecimiento formal del diálogo entre sectores, diálogo, que en el caso de nuestra realidad se hace patente su necesidad.

GENESIS DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE GUATEMALA: Una mirada a los antecedentes del diálogo social institucionalizado en el país.

1. PRIMEROS ENCUENTROS:

La historia política de Guatemala, a partir de la independencia, se ha caracterizado por la presencia casi continua de regímenes que se destacaban, entre otras, cosas por su escasa apertura a la participación y diálogo con sectores de la sociedad. Tales gobiernos, independientemente que se denominaran liberales o conservadores, fueron regímenes autoritarios y caudillistas, que, en algún caso, llegaron a definirse como despotismo ilustrado, pero que nunca permitieron la organización social, ni mucho menos la participación organizada de la sociedad que influenciara la toma de decisiones.

Es hasta 1920, tras el derrocamiento del presidente Manuel Estrada Cabrera, que se da el primer pacto político en el que participan actores del sector productivo de Guatemala. Este pacto, que dio vida a un movimiento ciudadano, en el que se unieron, a través de una alianza político-militar, iglesia católica, comerciantes, industriales, miembros de la clase ilustrada aglutinados en el Partido Unionista y Asociaciones Obrero-Mutualistas, fue determinante para la caída de este régimen y la instalación del gobierno de Carlos Herrera. El acta de organización del Partido Unionista fue firmada en representación de los trabajadores por la recién creada liga obrera. Los trabajadores apenas fueron tomados en cuenta y

marginados de las negociaciones políticos. El verdadero sindicalismo surgió después de los acontecimientos de 1920 durante el gobierno de Carlos Herrera gracias a la influencia de organizaciones sindicales de los Estados Unidos pasando del modelo mutualista a un modelo más reivindicativo. Entre 1922 y 1926 se formaron numerosas organizaciones en torno a centrales que fueron reflejo de las corrientes ideológicas más importantes de la época: Comunismo, anarcosindicalismo y socialdemocracia, lo que le dio fuerza y unidad al movimiento obrero. Debido a la inflación después de la primera guerra mundial a las condiciones del trabajo y a las numerosas huelgas el Presidente José María Orellana, crea en 1925 en pleno auge de la demanda y producción cafetalera y ante la excesiva importación de productos manufacturados del exterior, el Departamento Nacional del Trabajo, encargado de solucionar los conflictos laborales. La depresión de 1929 lanzó al país a una crisis económica y agudizó los problemas de los trabajadores. Jorge Ubico llega al poder en 1931, iniciando así una nueva dictadura. Ante el temor de un levantamiento comunista como el acaecido en El Salvador en 1932, destruyó sistemáticamente las organizaciones laborales anulando cualquier intento reivindicativo, cerrando los espacios del movimiento sindical por casi 15 años.

Llegamos así al gobierno de Juan José Arévalo (marzo de 1945 marzo de 1951), quien encabezó el llamado Primer Gobierno de la Revolución, el cual asumió el poder después del movimiento cívico-militar conocido como la Revolución del 20 de octubre de 1944, que derrocara al gobierno provisorio de Federico Ponce Vaidez. Este movimiento instaló una Junta Revolucionaria de Gobierno que convocó una Asamblea Nacional Constituyente y que a su vez promulgara la Constitución de 1945 que hizo retornar al país a la senda democrática. Durante el gobierno de Arévalo y a iniciativa de este surgió el primer pacto social gestado en procesos de concertación en Latinoamérica. Este fue el Congreso de Economía Regional, también llamado Triángulo de Escuintla, que se celebrara en mayo de 1945.

Este congreso regional, que fue el único que se llevó cabo de siete que se pretendían realizar, adoptó la estructura tripartita señalada por la Organización Internacional del Trabajo OIT, convocando a industriales, comerciantes, agricultores, representantes de las principales empresas norteamericanas presentes en la zona, profesionales, trabajadores y municipalidades. No obstante ello, los temas tratados en el mismo rebasaron los temas de interés de los actores productivos. La agenda fue más amplia en sus materias abarcando temas como: distribución de la tierra, alcoholismo, educación, salarios, legislación anticuada, trabajo de la mujer, justicia social, defensa del niño campesino, créditos, electrificación, agua, vivienda, asistencia médica, cultivos, abusos de las autoridades, abusos de patronos, derechos sindicales, previsión social, fomento de la industria. Esta iniciativa, como lo señalara, no tuvo continuidad y fue el mismo presidente Arévalo quien le quitó impulso, no por su fracaso, sino al contrario, aparentemente por haber rebasado sus expectativas. En su libro de memorias "Despacho Presidencial" Arévalo dice al respecto: "Ese era nuestro propósito: Convocar a los portavoces de los diversos sectores y escucharlos, estando todos reunidos, para que el dicho de los unos pudiera ser rebatido por la opinión de los otros. Pero los resultados fueron infinitamente mayores de lo que esperábamos. En Escuintla, como al abrirse un pozo, afloró tal cantidad de problemas que el país entero parecía haberse dado cita allí, y ya no fue necesario reunir más congresos regionales."² Después de seis días el congreso formulo setenta y seis recomendaciones, que fueron tomadas inicialmente por el gobierno como líneas mayores para su trabajo en el ejecutivo y legislativo.

El gobierno de Arévalo, basado en la nueva constitución de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1945 inicia el diálogo tripartito en Guatemala a través de sentar las bases de la seguridad social al promulgar la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y al

promulgar también el Código de Trabajo, Decreto 330 de del Congreso de la Republica que entre otras cosas reconocía el derecho a la organización sindical, creaba las Comisiones paritarias de salarios mínimos y La Comisión Nacional del Salario y organizaba los Tribunales de Conciliación Arbitraje. En el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la constitución de 1945 estableció el principio de contribución tripartita para su financiamiento y su ley orgánica contenida en el Decreto número 295 del Congreso de la República, crea el primer ente tripartito del país al definir la composición de su junta directiva. Conforme esta ley, la dirección de las actividades del instituto corresponde a su Junta Directiva, la que se integra por seis miembros titulares e igual número de suplentes en la forma siguiente (artículo 2): Presidente de la República, Junta Monetaria, Consejo Superior Universitario, Colegio de Médicos y Cirujanos, las asociaciones o sindicatos patronales y los sindicatos de trabajadores. Aun y cuando la participación de los otros miembros de la Junta Directiva ha sufrido algunos cambios, la participación de los trabajadores y empleadores se ha mantenido inalterable desde su creación, convirtiéndose en el más antiguo de los órganos de deliberación tripartita institucionalizados con carácter permanente en Guatemala. Sin embargo y con muy pocas excepciones han sido espacios de confrontación y no de acuerdos.

Otra importante novedad económica y social que se incorpora al ordenamiento jurídico de Guatemala, dictada dentro del contexto político de la llamada “Revolución de Octubre” es la que dispone que los conflictos relativos al trabajo están sujetos a jurisdicción privativa independiente a la jurisdicción común (artículo 64 de la Constitución de 1945). Esta disposición alcanza desarrollo normativo en el Código de Trabajo, creando los Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Antes que instancia de diálogo tripartito en el sentido convencional, a la que se le atribuyen competencias para la búsqueda de consensos y colaboración entre los agentes productivos, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje son más bien instancias de resolución de conflictos laborales. Estos tribunales se integran con el juez de trabajo que los preside, un representante de los trabajadores y otro de los patronos. El secretario del Juzgado de Trabajo y Previsión Social es el secretario de estos tribunales (artículo 293 del Código de Trabajo). Esta forma de organización tripartita se ha mantenido inalterable hasta la fecha. Por otro lado las Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos y la Comisión Nacional del salario, son también creaciones del Código de Trabajo. Las primeras se componen con dos representantes de los empleadores, dos de los trabajadores y un inspector de trabajo, que las preside. Tienen como función principal recomendar a la Comisión nacional del Salario, el salario mínimo en la actividad económica que tengan asignado intervenir. La Comisión Nacional del Salario funciona como órgano técnico y consultivo de las comisiones paritarias, encargándose también de asesorar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en la política general del salario y emite dictamen razonado sobre el salario mínimo. Está compuesta de la siguiente forma: a) Dos representantes gubernamentales, designados por el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; b) Dos representantes de las entidades sindicales de trabajadores; c) Dos representantes de las entidades gremiales y sindicatos patronales; d) Un representante del Ministerio de Economía; e) Un representante de la Junta Monetaria; f) Un representante del IGSS; g) Un representante del Instituto Nacional de Estadística y h) Un Representante del Ministerio de Cultura y Deportes.

Es importante también mencionar en esta parte dos entidades creadas por la legislación de Guatemala y en las que por mandato legal sus órganos de dirección se han conformado de forma tripartita, son ellas: El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP y el Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala IRTRA. En el caso del INTECAP que es un ente creado en 1972 con el fin de promover la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la

productividad en todos los campos de la actividad económica, su estructura organizativa responde también al esquema tripartito. Conforme a su Ley Orgánica (Decreto 17-72 del Congreso de la República) su órgano máximo de dirección es su Junta Directiva la que se encuentra integrada de la siguiente forma: a) El Ministro de Trabajo y Previsión Social como Presidente propietario y el Vice Ministro del ramo como suplente, b) El Ministro de Economía como Vicepresidente propietario y el Vice Ministro como del ramo como suplente; c) El Secretario General del Consejo de Nacional de Planificación Económica como propietario y el Subsecretario como suplente; d) Sector Privado: Seis directores propietarios y seis suplentes a propuesta y en representación de las siguientes entidades: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Industriales y Financieras CACIF, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Asociación General de Agricultores, Cámara del Agro, Asociación de Banqueros y Asociación General de Instituciones de Seguros conjuntamente; e) Sector Laboral: Tres propietarios y tres suplentes a propuesta de las organizaciones laborales legalmente constituidas; f) El Secretario del Junta Directiva será el Gerente del instituto.

El Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala IRTRA, fue creado en 1962 mediante Decreto 1528 del Congreso de la República, con el propósito de que los trabajadores de empresas y patronos particulares pudieran desarrollar íntegramente su persona, haciendo un mejor uso de su tiempo libre. El IRTRA es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Sus recursos financieros tienen carácter privativo y son destinados específicamente a los fines de la entidad. El gobierno de la entidad está a cargo de su Junta Directiva, integrada por: a) Seis representantes del sector empresarial; b) Un representante del Organismo Ejecutivo; c) dos representantes de los trabajadores organizados.

2.- EL DIALOGO SOCIAL A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX:

La segunda mitad del siglo XX, trajo a Guatemala una vida política y social convulsa y violenta que se vio marcada por la continuación de gobiernos militares, un enfrentamiento armado interno con miles de muertos y desaparecidos, la caída de los regímenes militares con una apertura hacia una vida democrática encabezada por gobiernos civiles y la firma de los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado interno.

Este periodo es el más rico en cuanto a iniciativas de diálogo social multisectorial, ya que la necesidad de tener válvulas de escape a las presiones políticas que se estaban viviendo, así como el canalizar la participación democrática de los diferentes actores de la sociedad, que en muchos de los casos habían estado marginados de las decisiones políticas que los afectaban, posibilitó una serie de encuentros muchos de los cuales se institucionalizaron, llegando a desembocar en entes que hoy en día canalizan las propuestas de los diferentes grupos que conforman la sociedad en Guatemala. Sin embargo a lo largo de este periodo se produjo el declive del movimiento social estructurado en torno a los intereses de clase, y en cambio, surgieron y desarrollaron vertiginosamente las organizaciones no gubernamentales en torno a temáticas específicas.

A continuación se presenta una síntesis de los espacios de diálogo más relevantes ocurridos a partir de 1982, los que obedecen a varias motivaciones e intereses. En muchos casos han sido resultado de la necesidad de la decisión política de utilizar el mecanismo de diálogo y la concertación, para encontrar soluciones a ciertos problemas o legitimar políticas de Estado o de gobierno o bien finalizar el conflicto

armado. No necesariamente forman parte de las negociaciones de interés puramente económico-laboral de los actores productivos, pero son un claro antecedente de la institucionalización que posteriormente se dio del diálogo social permanente e institucionalizado.

A.- EL CONSEJO DE ESTADO:

Durante gobierno de Facto del General Efraín Ríos Montt, el país registró la primera experiencia de concertación, luego de muchos años de autoritarismo. Este espacio de diálogo tuvo como punto de partida la convocatoria que este gobernante de facto hiciera a diferentes sectores del país para integrar su gabinete y su Consejo de Estado. El Consejo de Estado fue un órgano deliberativo nacional, en el que participaron treinta y cuatro representantes de diferentes sectores sociales y de grupos étnicos, entre otros. Fue concebido con el objeto de asesorar al jefe de estado en asuntos de la nación, Dentro de sus representantes se encontraban miembros de los siguientes grupos: mayas, empresarios, Universidad de San Carlos, Prensa, municipalidades, Colegio de Abogados, partidos políticos. El logro más importante del Consejo de Estado ante la inminencia de una transición política fue el diseño y organización de un Tribunal Supremo Electoral.

B.- EL DIALOGO NACIONAL DE 1985:

Durante el gobierno de facto del General Humberto Mejía Víctores quien había sustituido a Ríos Montt en 1985, se convoca por iniciativa suya el llamado Diálogo Nacional. Dentro de dicho Diálogo participaron representantes de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cooperativas, organizaciones empresariales. Sector sindical y el gobierno. Se llegaron a acuerdos sobre fijación de precios, salarios, política monetaria e impuestos. Este Diálogo era presidido por el Ministro de Finanzas en cuya sede se reunían.

C.- LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

La Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, dispuso la creación de los Consejo de Desarrollo Urbano y Rural en tres ámbitos: Nacional, Regional y departamental. A este Consejo le corresponde la organización y coordinación de la administración pública y la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial. Mediante la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 52-87 del Congreso de la República) se establecen además de las funciones atribuidas en la Constitución de la República, la de “promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.” Lo integran representantes del Presidente de la República, autoridades municipales, miembros del gabinete, pueblos mayas, cooperativas, organizaciones campesinas, sector empresarial, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y universidades.

D.- EL PACTO SOCIAL DE 1988:

En diciembre de 1987 el gobierno de Vinicio Cerezo anunció un incremento a la tarifa eléctrica y la liberación de precios de varios productos de la canasta básica. En respuesta varias organizaciones sindicales se unieron para emitir un documento en que demandaban suspender los aumentos y exigían aumentar el salario mínimo, respeto a los derechos humanos y definición de una política laboral y social para el país, anunciando la creación de la Unidad de Acción Sindical y Popular UASP. La adhesión de un gran número de organizaciones y la realización de manifestaciones obligaron al gobierno a iniciar el diálogo con la UASP, que se concretó en el acuerdo del 8 de marzo d 1988, que ha sido considerado el

“primer pacto social” entre el gobierno y el sindicalismo, alcanzado en Guatemala. El pacto abarcó seis rubros: política económica, política agraria, política social, derechos humanos, corrupción administrativa y política energética. Este pacto luego se convirtió en letra muerta lo que llevó al rompimiento de las conversaciones.

E.- COMISION NACIONAL DE RECONCILIACIÓN:

Teniendo como respaldo el Acuerdo de Esquipulas II, en 1988, se dio en Madrid un encuentro o contacto entre representantes del gobierno y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG. Posteriormente se integró la Comisión de Reconciliación Nacional CRN, la que convocó a un Diálogo nacional con participación de organizaciones sindicales, partidos políticos, organizaciones de prensa, cooperativas, iglesias, universidades, colegios profesionales, etc. El sector empresarial representado en CACIF no participó. El objetivo del diálogo quedó esbozado en el discurso de instalación pronunciado por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño quien señaló que “Con la instalación de la Asamblea de Dialogo nacional, la Comisión Nacional de Reconciliación cumple con el objetivo de crear un espacio confiable para que los diversos sectores sociales, económicos y políticos de nuestro país puedan dialogar francamente sobre problemas nacionales y para que puedan proponer soluciones viables y globales a los mismos”. En el último año de su gobierno, el Presidente Cerezo dio su aprobación a la CNR para sostener un encuentro directo con la URNG, el cual se realizó en Oslo Noruega en marzo de 1990. El resultado de dicho encuentro fue el “Acuerdo Básico para la búsqueda de la Paz por medios políticos”. El acuerdo de Oslo se constituye en el antecedente inmediato para la firma de la paz firme y duradera que diera fin al conflicto armado interno. Este acuerdo abrió un proceso de diálogo entre diferentes sectores de la sociedad y la URNG, interesados en encontrar soluciones adecuadas y justas, política y pacíficas a la crisis nacional.

F.- EL PACTO SOCIAL DE 1991:

El gobierno de Jorge Serrano Elías quien asumiera el poder en 1991 impulsó desde el Ministerio de Trabajo el llamado Pacto Social. Esta iniciativa integró a las organizaciones empresariales organizadas a través de CACIF, organizaciones sindicales, cooperativas y gobierno a efecto de establecer acuerdos en el campo de las políticas económico-financieras y sociales. Destacan de esta experiencia la concertación de dos eventos: el primero la firma de un acuerdo sobre fijación de salarios mínimos que englobó a todas las actividades económicas, con excepción de los trabajadores del campo, para quienes se fijó un salario diferenciado. La segunda la realización de una consulta nacional con los pueblos mayas para la aprobación del Convenio 169 del OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

G.- LAS REFORMAS AL CODIGO DE TRABAJO:

En el año de 1992, una comisión tripartita de alto nivel conformada en forma tripartita a instancias del Ministerio de Trabajo, discute y redacta un proyecto de reformas al Código de Trabajo, el cual, una vez trasladado al Congreso de la República por conducto del derecho de iniciativa de ley del Organismo Ejecutivo, es aprobado, manteniendo la mayor parte de las modificaciones planteadas por vía del tripartismo.

H.- LA INSTANCIA NACIONAL DE CONSENSO Y EL FORO MULTISECTORIAL DE 1993:

A raíz del golpe de Estado perpetrado por Jorge Serrano Elías el 25 de mayo de 1993, los diversos sectores nacionales que se encontraban inconformes con la medida, decidieron conformar una instancia multisectorial para luchar en contra de este golpe y por el retorno a la constitucionalidad. De esta manera se creó la Instancia Nacional de Consenso, catalizadora de la demanda general de vuelta al orden constitucional. Por otra parte en la universidad de San Carlos de Guatemala se realizaron reuniones de

otros sectores como sindicatos, asociaciones estudiantiles, grupos de derechos humanos y algunos partidos políticos que organizaron el Foro Multisectorial Social FMS. Este sector impulsó las movilizaciones en las calles. La existencia de dos polos diferentes de oposición, que si bien luchaban por los mismos objetivos: retorno a la constitucionalidad, saneamiento del Estado y contra la posibilidad que los militares se quedaran con el poder, indicaba la presencia de dos estrategias diferentes. La INC utilizó la metodología del diálogo y negociación con los militares y de denuncia nacional e internacional, de presión pública y de convencimiento sobre la renuncia del presidente y del vice presidente. El FMS vislumbraba el peligro que se produjera otro golpe de Estado, al estilo de una asonada militar, por lo que activó en la calle marchas de protesta. En el curso de estos acontecimientos el FMS se incorpora a la INC convirtiéndola en representación unitaria y legítima de la sociedad guatemalteca. Por primera vez, sectores de la sociedad civil y política impedían la consumación de un golpe de Estado de común acuerdo con el ejército, para restablecer el orden constitucional.

I.- LA ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD CIVIL 1994:

La creación de la Asamblea de la Sociedad Civil, es resultado directo del proceso de negociación de la paz entre las URNG y el gobierno, tal y como quedó establecido en el “Acuerdo Marco para la reanudación del proceso de negociación entre el gobierno de Guatemala y la URNG” suscrito el 10 de enero de 1994. De conformidad con dicho acuerdo la Asamblea se conforma con los sectores que participaron en la ronda de conversaciones previstas en el Acuerdo de Oslo, más una representación de las organizaciones del pueblo maya. La Asamblea de la Sociedad Civil quedó compuesta por los siguientes actores: sector político, organizaciones de mujeres, sector religioso, sector sindical y popular, periodistas, organizaciones de tutela y promoción de los derechos humanos, centros de estudio e investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del pueblo maya, sector académico, población desarraigada, sector cooperativo y organizaciones campesinas. El sector empresarial, representado en CACIF no integró la Asamblea, aunque apoyó el proceso de paz mediante la apertura de canales de comunicación directa. Sus funciones se circunscribieron a la elaboración de propuestas sobre temas sustantivos, a contribuir y facilitar la negociación a avalar los acuerdos alcanzados por la partes para que estos se convirtieran en acuerdos nacionales.

J.- PROYECTO SOCIEDADES DESGARRADAS POR LA GUERRA 1997

Esta iniciativa surge inmediatamente después de la firma de los acuerdos de paz bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas. Trata de rescatar el valor del dialogo después del enfrentamiento armado y construye confianza entre los diferentes actores económicos y sociales del país.

K.- LOS ACUERDOS DE PAZ Y LAS COMISIONES PARTITARIAS Y MULTISECTORIALES 1997:

El conflicto armado interno concluyó con la firma del “Acuerdo de Paz Firme y Duradera” en diciembre de 1996. Este acuerdo puede considerarse “Una agenda integral orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo” dado que expresan consensos de carácter nacional. El acuerdo es fundamental “para lograr la justicia social y el crecimiento económico, la participación efectiva de los ciudadanos de todos los sectores de la sociedad.” En el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria” se señala la necesidad de profundizar una democracia real, funcional y participativa, para lo cual el proceso de desarrollo socioeconómico debe abarcar: La concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico; la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de estrategias y acciones de desarrollo y la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades.

Las partes signatarias del Acuerdo coincidieron en la importancia de crear mecanismos de participación. Entre dichos mecanismos se asigna un papel importante a los Consejos de Desarrollo urbano y rural. Así mismo como producto los Acuerdos de Paz se crearon 19 comisiones paritarias y multisectoriales contempladas en los diferentes acuerdos, las cuales significan un substancial incremento de los espacios de participación ciudadana y un importante ejercicio de concertación de políticas públicas, sobre una amplia variedad de temas, de carácter inédito en la historia de Guatemala. Algunas de estas comisiones ya concluyeron sus actividades, al cumplir el cometido para el que fueron creadas otras tiene carácter permanente.

L.- LOS ENCUENTROS PARA LA ACTUALIZACIÓN 1998:

Los encuentros para la actualización auspiciados por el gobierno de Álvaro Arzú durante 1998, en el marco de los Acuerdos de Paz, constituyen ensayos de concertación social por dos motivos: La variedad de los temas objeto de discusión, que rebasaron el ámbito puramente laboral y la amplitud y diversidad de en la participación de los sectores (31 representantes de organizaciones de la sociedad civil y se abordaron 12 temas) Dentro de los temas laborales objeto de debate y consenso estaban: componentes para una política laboral, política de capacitación en el trabajo, previsión social entre otros.

M.- EL PACTO FISCAL 2000

Con el fin de facilitar el cumplimiento de las metas fiscales y tributarias establecidas en los Acuerdos de Paz, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, consideró la necesidad de promover un proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales para definir una política fiscal con visión de largo plazo y reglas claras, eficientes y estables. La Comisión convocó a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, Pacto que se suscribió en mayo de 2000 por 86 representantes de instituciones y personas a título individual.

N.- FORO GUATEMALA 2001

Espacio de naturaleza sociopolítica y técnica, en donde confluyen instituciones y organizaciones pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, cuyo compromiso fundamental es contribuir a la consolidación de la institucionalidad del país y al establecimiento de nuevas y mejores relaciones de convivencia social y política. El Foro Guatemala trabaja sobre la base de principios y objetivos claramente definidos, con el afán específico de articular esfuerzos de carácter intersectorial que permitan, por encima de las confrontaciones y los disensos históricos, la construcción de consensos alrededor de una temática de interés nacional. En ese sentido, mediante un diálogo franco y actitudes positivas y transparentes, el Foro promueve la discusión y el análisis de los problemas identificados a la luz de las demandas recurrentes de la población, así como la elaboración de propuestas viables y susceptibles de ser puestas en práctica para contribuir a la solución de los problemas de la Nación. Está integrada por Alianza Evangélica de Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), Conferencia Episcopal de Guatemala, Confederación Guatemalteca de Federaciones de Cooperativas (CONFECOOP), Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), Foro Maya, Fundación Myrna Mack, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Madres Angustiadas, Convergencia Cívica Política de Mujeres, Unión General de Trabajadores (UGT), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio

Ambiente / Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (ASOREMA / UICN), Comunidad Judía de Guatemala, y Universidad Rafael Landívar

Ñ.- COMISION TRIPARTITA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE TRABAJO 2004

Guatemala ratificó con fecha siete de febrero de mil novecientos ochenta y nueve el convenio el convenio número 144 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la consulta tripartita (Normas Internacionales de Trabajo) por dicha razón el Presidente de la República por acuerdo gubernativo número 285-2004 del nueve de septiembre del 2004 crea la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo que además, de conocer sobre las materias contempladas en el Artículo 5 del Convenio 144 de OIT relacionado a la promoción de la aplicación de las normas internacionales de trabajo, comprometiéndose a poner en práctica procedimientos que aseguren las consultas efectivas entre representante del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo. Además dicha comisión conocerá de los asuntos derivados de las relaciones laborales, previsión social y administración del trabajo, que los sectores en ella representados convengan tratar. Esta comisión se integra por representantes del sector empleador, del sector trabajador y del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

O.- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Después de los diferentes esfuerzos que se han venido realizado en el país para la institucionalización del dialogo social y en vista del déficit que el país tenía en materia de dialogo para la definición de políticas públicas económicas y sociales surge desde la oficina en Guatemala del Instituto Holandés para la democracia multipartidaria –NIMD- la iniciativa de iniciar una experiencia cualitativamente distinta a las anteriores. El NIMD inició en el año 2006 gestiones para impulsar la conformación de un Consejo Económico y Social en Guatemala. El hilo conductor parte desde los Acuerdos de Paz para escuchar posiciones que antes estaban enfrentadas, eliminar temores y fortalecer la confianza, además de no existir una agenda nacional compartida en temas económicos y sociales.

El proceso inicia con los primeros viajes a Holanda y España por diversas delegaciones de empresarios, sindicales y Diputados al Congreso de la República con el objetivo de que estos grupos conocieran la experiencia de los Consejos Económicos y Sociales en los países visitados. Las delegaciones al volver rindieron a sus diferentes sectores los informes de su visita, resaltando lo positivo de tener entidades en la que se institucionalice el dialogo social.⁴

Gustavo Porras Castejón, como asesor principal del NIMD y con la anuencia de su directora Doris Cruz asumió la iniciativa de formar el Consejo Económico y Social aprovechando sus vínculos de confianza con los principales actores de los sectores que lo debían conformar. Fue así como tomó contacto con las centrales sindicales que en Guatemala representaban a las tres corrientes del sindicalismo mundial y con líderes destacados del sector empresarial.

Aún y cuando dentro de los grandes actores en el futuro del dialogo social de Guatemala existía la percepción que la institucionalización del dialogo social a través del CES era positivo para el país, habían posiciones de desconfianza mutua que no permitían el avance de la idea. Fue fundamental el liderazgo personal de figuras prominentes tanto en el sector empresarial como sindical que facilitaran la creación de puentes entre ambos sectores, así, es importante reconocer el trabajo y las iniciativas de Edgar Heinemann, Felipe Bosch y Mario Montano desde el sector empresarial y Enrique Torres desde el sector

sindical quienes jugaron un papel fundamental para crear confianzas mutuas y propiciar espacios que permitieran el acercamiento.

Como parte del trabajo de sensibilización y acercamiento al dialogo social FUNDESA invito a representantes del movimiento sindical a participar en los encuentros nacionales de empresarios (ENADE) participación que se vino dando desde el año 2007. En el año 2007 uno de los conferencistas invitados al ENADE fue el señor Jaime Montalvo entonces Presidente del CES español. En el ENADE 2009 el Director del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas hizo una exposición muy clara mostrando la situación del país, los desafíos y necesidad de dialogo entre empresarios y trabajadores.

Producto de todos esos acercamientos fue la creación de un grupo promotor integrado por líderes de los sectores sindical, empresarial y cooperativista los que se dan a la tarea de sentar las bases para constituir el Consejo Económico y Social. Este grupo promotor consigue el aval de las instituciones que posteriormente serían parte del Consejo Económico y Social. Con esta legitimación el grupo promotor aprovechando las condiciones favorables que existían para la creación del CES, ya que le Congreso de la República y el Gobierno eran favorables a la iniciativa, crea una hoja de ruta que comprende la integración total del grupo y su régimen de funcionamiento, el cabildeo ante el Presidente de la República y la Junta Directiva del Congreso, la elaboración de una propuesta de objetivos, integración y funcionamiento del CES que se traduzca en un proyecto de ley y la preparación del presupuesto específico para la funcionamiento de la institución.

El Consejo Económico y Social de Guatemala fue aprobado por mayoría a través del Decreto número 2-2012 del Congreso de la República el 24 de enero del año 2012, siendo su Primer Presidente el Doctor Gustavo Porras Castejón.

ENTREVISTAS REALIZADAS

No.	ENTREVISTADO
1	Gustavo Porras Castejón
2	Felipe Bosch Gutiérrez
3	Doris Cruz
4	Edgar Heinemann Nathusius
5	Joviel Acevedo
6	Roberto Ardón Quiñonez
7	Rodolfo Orozco

NOTAS

1. Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES “Movimientos Obreros Urbanos” en Historia General de Guatemala Tomo V J. Daniel Contreras, Director del Tomo. Asociación Amigos del País, Fundación para la Cultura y el Desarrollo, Guatemala 1996.
2. Arévalo Bermejo, Juan José, “Despacho Presidencial” Editorial de León Palacios, Guatemala, 1998.
3. Cruz Minera, Roberto “La Necesidad de Establecer Una Comisión Nacional Tripartita de Diálogo en Guatemala”. OIT Guatemala 2001.
4. Porras Castejón, Gustavo. “Consejo Económico y Social, Estado de Situación” Guatemala Sin Fecha.

BIBLIOGRAFÍA

1. Biscaretti Di Ruffia, Paolo, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado, las formas del Estado y las formas de Gobierno" Fondo de Cultura Económica, México 1996.
2. Bonifaz, Francisco "Hacia el Restablecimiento de la confianza y la Reconstrucción del Tejido Social a través del diálogo" en "Elementos para una Agenda de profundización de la democracia en Centroamérica", Diálogo Subregional de los miembros del SICA y México. Daniel Zovatto, Cecilia Cortés compiladores FUNPADEM San José, Costa Rica, 2011.
3. Esteban, Jorge de "La Representación de intereses y su institucionalización: Los diferentes modelos existentes" Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1966
4. García Laguardia, Jorge Mario y Vásquez Martínez, Edmundo, "Constitución y Orden Democrático", Universidad de San Carlos de Guatemala, 1984.
5. García Ruiz, Luis "El Consejo Económico y Social" Colección Estudios CES, Madrid, 1995
6. Loewenstein, Karl, "Teoría de la Constitución", Ariel, Barcelona, 1986
7. Naranjo Mesa, Vladimiro, "Teoría Constitucional e instituciones políticas" Editorial Temis, Bogotá 1961.
8. Planas, Pedro, "Regímenes Políticos Contemporáneos" Fondo de Cultura Económica, México 1997.
9. Procuraduría General de la Nación, "Plan Estratégico, Misión, Guatemala", fecha s.
10. Sánchez Agesta, Luis "Principios de Teoría Política", Editora Nacional, Madrid 1967.
11. Rueda Catry, Marleen, Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social, Diálogo social en Panamá: el camino hacia la democracia, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra, Enero de 2002.

PAGINAS WEB

1. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO OIT - <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>
2. EUROSOCIAL - <http://www.eurosocial-ii.eu/es/area/dialogo-social>

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de la República de Guatemala
2. Ley Orgánica del Consejo Económico y Social de Guatemala, Decreto No. 2-2012 del Congreso de la República de Guatemala
3. Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto Legislativo 512 del Congreso de la República de Guatemala.
4. Decreto No. 25-97 del Congreso de la República.
5. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2012 del Congreso de la República de Guatemala