



COMPONENTE DE COMUNICACIÓN
ESTRATÉGICA Y DIÁLOGO SOCIAL

“Hoja de Ruta”

**Para el Desarrollo de Mesas de Diálogo Tripartito
en Materia Laboral en Centroamérica y República Dominicana**

Ing. Sergio Guillén, M.A.

Junio de 2011

Índice

Introducción.....	3
Proceso de Desarrollo de las Mesas de Diálogo	4
Fase I: Orientación general del proceso a partir del contexto nacional y local	4
Diagnóstico de necesidades y oportunidades relativas a la política laboral	5
Mapeo de Actores y Regiones Prioritarias	6
Designación del equipo que coordinará la iniciativa a nivel nacional y regional	9
Fase II: Divulgación y Promoción de la Dinámica del Consenso	10
Desarrollo de Material Divulgativo sobre la Instalación de las Mesas de Diálogo.....	10
Involucramiento de una base inicial de actores tripartitos	11
Ejecución de un Taller de Toma de Decisiones Participativas y Generación de Consensos.....	12
Fase III: Fortalecimiento de las Estructuras Regionales	14
Fortalecimiento de Delegaciones Regionales como catalizadores del proceso	14
Apoyo al desarrollo de capacidades y estructuras de representación de los sectores	15
Apoyo a la definición de agendas y esquemas de trabajo sub-sectoriales	16
Fase IV: Instalación de las Mesas de Diálogo e Inducción a los Representantes.....	17
Redactar los lineamientos iniciales de las Mesas de Diálogo	17
Capacitación en Negociación Colaborativa y Generación de Acuerdos.....	18
Consensuar agenda y esquema de trabajo inicial de Mesas de Diálogo	19
Fase V: Seguimiento y Replicación	20
Apoyar la Socialización y Validación de la Agenda de Consenso	20
Dar seguimiento a los Acuerdos Alcanzados.....	21
Promover el Aprendizaje Compartido y la Mejora Continua	21

Introducción

Entre los meses de abril de 2010 y abril de 2011, el Componente de Comunicación Estratégica y Diálogo Social del Proyecto Cumple y Gana para la Inspección, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América (USDOL), promovió una serie de talleres y reuniones de consulta con diversos actores vinculados a la iniciativa de constituir Mesas de Diálogo y Prevención de Conflictos en Guatemala y Honduras. En Guatemala, las actividades se realizaron en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) y en particular con la Inspección General de Trabajo (IGT), y las regiones seleccionadas fueron Quetzaltenango, Izabal y Retalhuleu. En Honduras las actividades se realizaron en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), en especial con la Inspección General de Trabajo (IGT) y la Unidad de Planificación, y las regiones seleccionadas fueron Comayagua, Juticalpa y Danlí.

La iniciativa estuvo enmarcada dentro de la misión del Componente de Comunicación Estratégica y Diálogo Social del Proyecto Cumple y Gana, de fortalecer las capacidades de diálogo social de la inspección y los dos sectores con los que usualmente interactúa, el empleador y trabajador. A través de la planificación de las actividades de capacitación y consulta, se orientó su realización al cumplimiento de tres objetivos centrales:

- a) Promover la reflexión grupal y el intercambio constructivo respecto a cómo incorporar la dinámica de construcción de consensos a la estructura de trabajo de la Mesa de Diálogo en Materia Laboral en las regiones seleccionadas.
- b) Comprender las estrategias y los niveles de participación de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones de interés público, en particular aquellos vinculados al sector laboral y a la promoción de los derechos laborales;
- c) Fortalecer las destrezas para desarrollar procesos de consenso como una herramienta para construir en forma colaborativa y tripartita soluciones viables para los retos que deba atender la Mesa de Diálogo.

Para cumplir con esta finalidad, el autor de este documento, fue contratado por el Proyecto Cumple y Gana como facilitador a cargo de diseñar los contenidos, metodología y materiales, de realizar las actividades de capacitación y consulta y de elaborar los informes y documentos de sistematización que permitan orientar el proceso de apoyo y fortalecimiento de esta iniciativa.

El presente documento ofrece orientaciones para el proceso de desarrollar un modelo de Mesas de Diálogo Regionales Tripartitas para promover la construcción de soluciones colaborativas a los retos que afectan a los empleadores y trabajadores en los países de la región. Se contempla un proceso de desarrollo de las Mesas de

Diálogo centrado en cinco fases: la delimitación del contexto nacional y regional, la divulgación y promoción del consenso, el fortalecimiento de las estructuras regionales, la instalación e inducción de las Mesas de Diálogo y el seguimiento a la operación de las mesas y replicación de las lecciones.

La finalidad de este documento no es ofrecer un esquema rígido que limite la atención de procesos, actores y circunstancias que evidentemente son complejas y particulares a cada país y localidad. Por el contrario, se ofrece una hoja de ruta que pueda servir como un marco flexible para valorar una serie de prácticas que pueden contribuir en la generación de soluciones y decisiones colaborativas, promoviendo su adaptación a las condiciones y necesidades de cada contexto local y nacional.

Proceso de Desarrollo de las Mesas de Diálogo

Fase I: Orientación general del proceso a partir del contexto nacional y local

La viabilidad de una iniciativa que desarrolle mesas de diálogo dependerá de su capacidad para generar un interés duradero de los sectores empleador y trabajador que se organicen para aprovechar estas estructuras en la búsqueda de soluciones para los retos del sector. Debe además de ser un instrumento cuyo valor sea evidente para las autoridades del Ministerio o la Secretaría de Trabajo, tanto a nivel nacional como local, en el desempeño de sus funciones.

Además de ser un instrumento que brinde un valor práctico a todos los actores involucrados en la negociación de soluciones a los temas del sector laboral, las mesas de diálogo constituyen un esfuerzo y una oportunidad que debe estar vinculada a muchos de los temas prioritarios de la agenda nacional, como pueden ser la productividad, la generación de empleo, la promoción de la participación ciudadana y el cumplimiento de los derechos laborales. Por lo tanto, cada país debe considerar el valor estratégico de esta iniciativa en el marco de sus planes y programas de desarrollo, y de sus retos sociales y macroeconómicos. Puede ser que esta valoración requiera un proceso de pensamiento conjunto entre diversas instancias gubernamentales que atienden los temas de trabajo, planificación, desarrollo económico, cooperación internacional, coordinación con los sectores productivos y sociales, etc. En caso que ya existan instancias intersectoriales creadas para la discusión de estos temas, dichas instancias podrían ser aprovechadas como plataforma para realizar el análisis conjunto.

En los primeros procesos de creación de mesas de diálogos para Guatemala y Honduras, además de tomar como punto de partida las necesidades y procesos propios del sector laboral, se ha reconocido la importancia de vincular estas instancias

a las iniciativas nacionales para el involucramiento de los sectores sociales y productivos en la agendas de desarrollo local, como en el caso del Proceso de *Agenda Gobernando con la Gente* impulsado por la Presidencia de Guatemala, y el proceso de Agenda Nacional y los Consejos Regionales de Desarrollo que impulsa la Secretaría de Planificación de Honduras.

En esta etapa preliminar, que definirá las condiciones para el la puesta en marcha de la estrategia de mesas de diálogo, existen dos elementos que deben valorarse con particular cuidado. El primero de éstos se relaciona con las necesidades y oportunidades de la política nacional laboral y los planes nacionales de desarrollo. El segundo elemento se relaciona con la identificación de aquellas regiones que, por sus características particulares, ofrecen las condiciones más aptas para la implementación inicial de esta estrategia.

Diagnóstico de necesidades y oportunidades relativas a la política laboral

Una iniciativa para la promoción del diálogo entre los diversos actores vinculados al sector laboral adquiere valor estratégico en la medida en que ofrece nuevas posibilidades para atender las necesidades del sector. A pesar de la existencia en cada país de diversas instancias, en ámbitos como divulgación, inspección, planificación, investigación, formulación de políticas, conciliación individual y colectiva, resolución administrativa y judicial, la complejidad de las variables sociales, económicas y políticas, y el cambiante panorama comercial global, pueden propiciar que surjan retos que se resistan a ser resueltos en estas instancias.

En muchos casos estos retos se generan por problemas de comunicación, de pérdida de confianza o de incapacidad para reconciliar valores, pretensiones e intereses diversos entre los sectores trabajador y empleador. Tales diferencias pueden intensificarse hasta dar lugar a procesos de polarización en la relación entre organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores que no permitan la interacción constructiva entre unas u otras.

También puede suceder que asuntos medulares de la política laboral: como la generación de empleo, el ajuste salarial, la seguridad social, y el cumplimiento de los derechos laborales, se vuelvan más difíciles de atender en las instancias tradicionales si los representantes de los diversos sectores se llegan a aferrar a posiciones rígidas y la verdadera búsqueda de soluciones creativas se ve entrabada como resultado. Cuando se ha debilitado la confianza en la efectividad de estos mecanismos convencionales, es posible que una mesa de diálogo, diseñada prestando atención al contexto específico y centrada en una agenda puntual definida, pueda recoger la necesidad de diversos actores para encontrar soluciones realistas a problemas compartidos.

Estos elementos de identificación de problemas compartidos, construcción de una agenda de trabajo, y valoración del contexto son cruciales para el éxito de una mesa de

diálogo. Aunque el fomento de la comunicación constructiva y el intercambio de visiones son fines valiosos, una mesa de diálogo no podrá mantener su relevancia entre actores diversos si es promovida sólo por la importancia del diálogo en lo abstracto. Debe plantearse como una instancia para buscar soluciones más flexibles y creativas a problemas concretos, y para alcanzar decisiones consensuadas que atiendan las preocupaciones de cada sector, y por lo tanto, generen apoyo a lo interno de los sectores para tomar las acciones que conduzcan a las soluciones.

En este sentido, corresponde a las autoridades en materia laboral de cada país, desde el conocimiento profundo del contexto, los retos y las políticas nacionales, valorar desde un inicio la relevancia y pertinencia de impulsar mesas de diálogo. En este sentido, pueden valerse además de sus canales de consulta hacia los actores clave del sector. En el Cuadro 1 se presentan algunas preguntas clave que pueden apoyar este proceso de diagnóstico.

Cuadro 1. Preguntas orientadoras para el diagnóstico de necesidades/oportunidades respecto a una iniciativa de mesas de diálogo

<i>¿Qué gana el país con un proceso de mesas de diálogo en materia laboral?</i>		
<i>¿Qué procesos se están viendo afectados por una debilidad en la capacidad para dialogar entre los empleadores, los trabajadores y el gobierno en su función de supervisor/garante?</i>	<i>¿Dónde se encuentran los principales obstáculos para la colaboración y la búsqueda conjunta de soluciones?</i>	<i>¿Qué capacidades e iniciativas para generar soluciones y propuestas novedosas existen a lo interno de cada sector, pero se ven limitadas por las restricciones de las instancias tradicionales y la ausencia de espacios de trabajo conjunto?</i>

Mapeo de Actores y Regiones Prioritarias

Una vez que se ha enmarcado la estrategia de implementar las mesas de diálogo en el contexto de las necesidades y oportunidades a nivel de la política nacional deben identificarse las regiones que serán más propicias como punto de partida para poner en marcha esta iniciativa. El desarrollo de las mesas de diálogo constituye un alto nivel de esfuerzo organizativo, pues requiere generar el compromiso de muchos actores de los sectores empleador, trabajador y gubernamental para afrontar retos importantes en el ámbito laboral desde un enfoque colaborativo. En muchos casos, esto representa un grado considerable de ruptura con el enfoque confrontacional habitual.

Dada la magnitud del esfuerzo organizativo que conlleva, el proceso de desarrollar este nuevo modelo de mesas de diálogo se vuelve más manejable si se planifica su implementación en primera instancia como una “experiencia piloto” enfocada en dos o tres regiones específicas. Esto permite enfocar el esfuerzo y los recursos requeridos para poner en marcha la iniciativa, a la vez que ofrece a lo largo de la fase piloto la posibilidad de aprendizaje comparativo respecto al desarrollo de la iniciativa en los diferentes contextos.

El proceso de análisis de las características de las regiones implica dos pasos. En primera instancia se deben comparar las regiones con base en ciertos criterios para luego seleccionar aquellas más propicias para llevar a cabo la experiencia piloto. En segunda instancia se deben identificar, para las regiones seleccionadas, los temas laborales más importantes a ser abordados por el trabajo de la mesa de diálogo, así como los actores tripartitos más relevantes que necesitan ser involucrados en el inicio del proceso para fortalecer la convocatoria de los diversos sectores y generar una base para la puesta en marcha de las mesas de diálogo.

Respecto al proceso de selección, debe ser a nivel de cada país, y con base en el paso anterior de incorporar las prioridades nacionales, que se definan los criterios más aptos para comparar y priorizar las diversas regiones. Los criterios, por lo tanto, pueden ser diversos y variar de país en país, aunque por lo general incluirán elementos como los siguientes:

- el nivel de capacidad e iniciativa de los funcionarios locales del Ministerio o Secretaría de Trabajo responsables por la región,
- el nivel de organización y la capacidad de interlocución de las organizaciones locales (o filiales regionales) tanto de trabajadores como de empleadores,
- la presencia de retos particulares en material laboral que sean de relevancia nacional (por ejemplo, la predominancia en la región de algún sector agrícola, industrial o gremial que esté enfrentando muchos problemas laborales,
- en contraste con el punto anterior, la presencia en la región de experiencias exitosas de negociación o colaboración entre los sectores empleador y trabajador, que puedan generar aprendizajes para replicar a nivel nacional,
- la presencia en la región de otras instancias de diálogo y coordinación entre actores sociales, no necesariamente circunscritas al ámbito laboral, que puedan servir de base para la conformación de la estructura de las mesas de diálogo (por ejemplo, mesas de concertación productiva o social, iniciativas de reconstrucción posteriores a desastres naturales, consejos de planificación local, etc.)
- las características particulares a nivel socioeconómico y cultural de cada región en relación con las prioridades de desarrollo de cada país. Esto puede implicar, por ejemplo, asignar mayor prioridad a aquellas regiones con niveles más altos de vulnerabilidad social, desempleo o pobreza. También podrían recibir especial atención las regiones que presentan nuevas tendencias de desarrollo productivo, donde promover una buena coordinación entre los trabajadores y empleadores

vinculados a estas nuevas actividades productivas sea prioritario en la agenda nacional.

El peso relativo que se aplique a cada uno de estos criterios dentro del proceso de priorización de las regiones debe ser definido en cada país según sus condiciones particulares. Lo importante es que el proceso genere una posibilidad de seleccionar objetivamente un marco geográfico de trabajo que ofrezca condiciones propicias para poner en marcha la iniciativa, algún grado de diversidad de escenarios que contribuyan al proceso de aprendizaje, y elementos que ayuden a visualizar cómo la iniciativa atenderá las prioridades nacionales en material laboral.

Una vez seleccionadas las regiones donde se desarrollará la experiencia piloto, debe desarrollarse un plan de trabajo adaptado a las condiciones particulares de cada región. Para esto es necesario retomar la caracterización realizada por regiones y profundizar en los temas laborales prioritarios para las regiones seleccionadas. Además deben identificarse los actores más relevantes para la puesta en marcha de una mesa de diálogo laboral en cada región.

A continuación se enumeran diversos elementos que deben de ser cuidadosamente analizados para cada una de las regiones seleccionadas con anticipación a emprender la etapa de divulgación y promoción de las mesas de diálogo:

- La estructura institucional del Ministerio o Secretaría de Trabajo en la región, así como la disponibilidad de personal de la institución con capacidad para liderar este proceso a nivel local.
- El nivel de organización de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la región. Esto es esencial para comprender qué forma tomará la representación de los sectores y la coordinación entre ellos a nivel de una mesa regional. Debe identificarse qué organizaciones existen (por ejemplo, sindicatos, organizaciones gremiales, asociaciones de empresarios o sectores productivos). Además debe de analizarse si existen plataformas locales que agrupen a estas organizaciones (por ejemplo, una mesa obrera regional, o una cámara regional de industria y/o comercio).
- Con relación al punto anterior, es posible que se identifiquen áreas específicas de complejidad en la articulación de los sectores. Por ejemplo, puede ser que en la región existan diferentes confederaciones o centrales sindicales que agrupen a organizaciones de trabajadores, y que exista localmente poca coordinación entre estas agrupaciones, por ejemplo si dicha coordinación se da tradicionalmente a nivel de la capital. También es posible que en algunas regiones tengan mayor prominencia las organizaciones de trabajadores del sector público, pero que no exista una estructura local de representación de los entes del estado en su condición de empleadores.
- Además debe de analizarse la existencia en la región de otras iniciativas de diálogo o coordinación entre los diversos sectores. Por ejemplo, puede ser que existan consejos de desarrollo local, foros regionales, u otras iniciativas de

participación y consulta donde estén representados las organizaciones de empleadores y trabajadores.

- Asimismo, es importante documentar los temas laborales de mayor relevancia en la región. Estos pueden ser relacionados con las necesidades vinculadas a actividades productivas específicas; con problemas generales como desempleo, seguridad social, o conflictividad; o con necesidades propias de la región, como por ejemplo la afectación por desastres naturales. Es posible que los diferentes sectores asignen prioridades diferentes a diversos problemas.
- Asociado a lo anterior, es importante tomar nota de los antecedentes de conflictos laborales más relevantes que haya experimentado la región, así como de los esfuerzos que se hayan realizado en el pasado para solucionarlos, sea que estos hayan sido efectivos o no.

Designación del equipo que coordinará la iniciativa a nivel nacional y regional

Una vez que se ha contextualizado la iniciativa dentro de las prioridades nacionales, y que se ha completado el análisis inicial de los principales actores y temas relevantes a nivel regional, se tendrán las condiciones para designar el equipo que tendrá bajo su responsabilidad la puesta en marcha de las mesas de diálogo.

La responsabilidad de liderar el proceso debe recaer en un funcionario con un nivel jerárquico suficiente que le permita abordar los diversos temas y variables que surjan como prioridad en las diversas regiones, así como asignar prioridades y girar instrucciones al personal local en las regiones. Debe además tener la capacidad para reportar a nivel del Despacho Ministerial o Viceministerial sobre los avances del proceso y solicitar de ese nivel jerárquico la emisión de directrices en apoyo al desarrollo de la iniciativa. Debe tener capacidad para enlazar con otros entes gubernamentales que desarrollen procesos de consulta y diálogo con los sectores productivos y sociales, para prevenir la duplicación de esfuerzos y promover la mayor coordinación entre las iniciativas.

Adicionalmente, es importante que mantenga una buena coordinación operativa con los entes cooperantes que financien iniciativas en esta materia. Finalmente, y como un requerimiento esencial, debe tener una fuerte convicción respecto al valor de los procesos de diálogo así como la capacidad para negociar constructivamente tanto con el sector trabajador como con el sector empleador. En este sentido, es claro que quien lidere esta iniciativa debe contar con un sólido equipo de apoyo, tanto a nivel de la capital, como en cada una de las regiones. En términos funcionales, además del apoyo proveniente de los Despachos Ministerial y Viceministerial, la Inspección General de Trabajo ha desempeñado un papel fundamental en impulsar el avance de esta iniciativa en los países en los donde ya se ha instaurado. También ha sido clave el involucramiento de jefaturas como las de planificación, comunicación y capacitación en el desarrollo del proceso, así como el compromiso de los delegados o coordinadores de la institución en cada región.

Fase II: Divulgación y Promoción de la Dinámica del Consenso

Una vez concluida la primera fase, se contará con una base sólida para comenzar a involucrar a los diversos actores tripartitos en la puesta en marcha de las mesas de diálogo para cada una de las regiones seleccionadas. Aunque puedan haberse dado algunas actividades de consulta puntuales con representantes de los sectores trabajador y empleador, hasta este punto la estrategia de desarrollo de las mesas de diálogo ha recaído primordialmente en el Ministerio o Secretaría de Trabajo, como institución rectora en la materia laboral. A través de esta segunda fase, se busca ampliar el involucramiento informado y comprometido de los sectores trabajador y empleador, con el fin de lograr que las mesas de diálogo se desarrollen como una iniciativa conjunta que refleje el compromiso de los tres sectores de colaborar en la resolución de los retos laborales en las regiones seleccionadas.

Con este fin, se contemplan en esta fase tres acciones: desarrollo de material divulgativo, constitución de una base tripartita de actores y ejecución de una actividad mixta de capacitación y diagnóstico participativo.

Desarrollo de Material Divulgativo sobre la Instalación de las Mesas de Diálogo

Con el fin de lograr el óptimo involucramiento de los diversos actores relevantes cuyo compromiso será crucial para la efectiva puesta en marcha de las mesas de diálogo, es importante brindarles una imagen lo más clara posible respecto los alcances de dicha iniciativa. En ausencia de una orientación clara para los diversos actores, existen mayores riesgos de que el impulso a las mesas de diálogo se vea obstaculizado por la propagación de malos entendidos, de expectativas poco realistas, o de prejuicios relacionados con errores cometidos en experiencias anteriores de consulta pública. Adicionalmente, una estrategia adecuada de divulgación es el primer paso necesario para lograr una convocatoria lo más amplia posible a las actividades de capacitación y diagnóstico iniciales, y para obtener una respuesta entusiasta de los diversos subsectores, todo lo cual es clave para asegurar la legitimidad de la iniciativa en el largo plazo.

El material divulgativo debe explicar los objetivos de la mesa de diálogo, así como los beneficios que el proceso ofrece al país y en particular a los dos grupos principales de actores de la temática laboral: empleadores y trabajadores. Debe exponer claramente las razones por las cuáles fueron seleccionadas las regiones designadas para la etapa piloto. Además detallar con suficiente claridad las etapas que componen el desarrollo del proceso, y especialmente señalar las actividades que requerirán en cada etapa de la participación activa de los representantes del sector trabajador y empleador. En este sentido, debe explicarse claramente los temas que serán definidos por los propios sectores, como por ejemplo la estructura de representación de cada sector. Debe además explicarse que ciertos temas serán decididos a lo interno de la mesa de

diálogo mediante consenso tripartito, como por ejemplo el caso de la agenda de trabajo. También es necesario aclarar que las demás estructuras existentes para abordar los diferendos laborales continuarán funcionando normalmente, y que es posible que, ya sea debido a limitaciones legales o por decisión conjunta de los sectores, se determine que algunos temas no serán abordados a través de la mesa de diálogo sino que se canalicen a través de estas estructuras.

Por otra parte, es probable que sea necesario explicar con algún detalle las diferencias entre los alcances de esta iniciativa y el de otras actuales o pasadas que también promuevan la coordinación y el diálogo entre sectores. En el caso de que existan otras iniciativas actuales de diálogo social, es importante además explicar qué enlaces de coordinación existirán entre esta y las otras instancias. Finalmente, deben incluirse claramente la información de contacto del equipo encargado del proceso, tanto a nivel nacional como regional.

Involucramiento de una base inicial de actores tripartitos

Una vez que se ha elaborado el material divulgativo apropiado, el siguiente paso para el desarrollo de la iniciativa de mesas de diálogo constituye en aproximarse a los actores clave de cada sector (trabajador y empleador) los cuáles fueron identificados durante la etapa de mapeo de cada región. Este representa un paso clave en que se comenzará a generar el apoyo fundamental tripartito hacia la iniciativa.

La aproximación a los representantes de los sectores para convocarlos a participar en el proceso puede tomar como punto de partida el mapeo de actores realizado en la fase previa. Pero debe además contemplar la flexibilidad para que en la interacción con los sectores se generen propuestas adicionales de representación. También es posible que las organizaciones del sector trabajador formulen solicitudes para que se incluya la participación de ciertos representantes del sector empleador, y que suceda lo mismo con propuestas del sector empleador hacia el sector trabajador. Esta situación se dio varias ocasiones en el caso de los talleres realizados en Guatemala y Honduras en relación con la solicitud de los sindicatos de instituciones públicas para que se convocara una mayor representación patronal del sector público.

En esta etapa se debe tener presente que realizar una convocatoria incluyente será fundamental para la legitimidad del proceso. Este carácter inclusivo se puede lograr en parte a través de las estructuras de representatividad que existan en la región. Sin embargo en otros casos puede ser que existan organizaciones o sectores de trabajadores o patronos que no estén representados en estas estructuras, y por lo tanto se requiera abordarlos en forma directa. Adicionalmente, es importante aproximarse además a aquellas organizaciones que hayan tenido experiencias de buscar negociar soluciones a los conflictos laborales, hayan sido estas exitosas o no. Esto permite enriquecer el proceso a partir de los aprendizajes generados en el contexto local.

Finalmente, el proceso debe anticipar que, a pesar de la amplitud de los esfuerzos que se realicen en cuanto a la convocatoria, la respuesta inicial de los sectores empleador y trabajador a este tipo de iniciativas podría ser inicialmente escasa, e incluso podría decaer aún más en los primeros meses. En este sentido ha sido la tendencia observada en los primeros dos países donde se realizó la iniciativa. Se estima que esto responde a diversas causas, incluyendo el escepticismo de los diferentes sectores hacia las iniciativas de concertación, las experiencias de insatisfacción hacia procesos anteriores, la desconfianza y polarización existente entre los diversos sectores, la animosidad personal existente entre algunos líderes convocados (ya sea que pertenezcan a diferentes sectores o al mismo sector), y la tradición paternalista que inspira reticencia de los sectores a asumir la responsabilidad conjunta con el gobierno de ejecutar la iniciativa. Lo anterior apunta a la importancia de promover una visión realista que oriente a los sectores a adaptarse a un probable escenario inicial en que la representación y compromiso inicial por parte de los sectores trabajador y empleador sean sumamente limitados.

Ejecución de un Taller de Toma de Decisiones Participativas y Generación de Consensos

Una vez que se ha logrado el involucramiento inicial de representantes de los sectores trabajador y empleador, es importante brindarle a estos una inducción sobre el modelo de trabajo colaborativo que busca la iniciativa de mesas de diálogo. Al mismo tiempo, esta es una oportunidad para recopilar la percepción de un grupo importante de actores locales sobre las necesidades y perspectivas percibidas localmente para el desarrollo de esta iniciativa.

Para abordar esta etapa medular del proceso, el Proyecto Cumple y Gana ha desarrollado un modelo de taller participativo orientado a la capacitación de los actores tripartidos en la toma de decisiones participativas y la generación de consensos. La metodología de este taller no solo expone estos conocimientos a los participantes, sino que les permite experimentar el proceso de interacción tripartita bajo la aplicación de la metodología de consenso. Finalmente, en el taller se orienta el diálogo hacia los retos, oportunidades y prioridades para la coordinación tripartita en la región en las cuáles podría incidir la mesa de diálogo. La sistematización de estos intercambios representa un recurso de diagnóstico participativo que permite recopilar el sentir de los participantes respecto a estos temas.

A continuación se presentan los objetivos de dicho taller, así como una versión genérica de su agenda de ejecución.

Cuadro 2. Objetivos del Taller de Toma de Decisiones Participativas y Generación de Consensos

1. Comprender las estrategias y los niveles de participación de los actores relevantes en los procesos de toma de decisiones de interés público.
2. Fortalecer las destrezas para desarrollar procesos de consenso como una herramienta para construir en forma colaborativa y tripartita soluciones viables para los retos que deba atender la Mesa de Diálogo.
3. Promover la reflexión grupal y el intercambio constructivo respecto a cómo incorporar la dinámica de construcción de consensos a la estructura de trabajo de la Mesa de Diálogo en Materia Laboral en la Región.

Cuadro 3. Agenda Genérica para el Taller de Toma de Decisiones Participativas y Generación de Consensos

Sesión 1		Sesión 2	
8:00	Registro de participantes	8:00	Recuperación de aprendizajes Sesión 1
8:15	Actor formal de apertura	8:30	Pasos del Consenso: Conducir a los actores a la mesa
8:45	Presentaciones de los y las Participantes	9:00	Café
9:15	Café	9:30	Pasos del Consenso: Hacer Propuestas
9:45	Expectativas y Acuerdos Básicos	10:00	Pasos del Consenso: Generar Decisiones Legítimas
10:30	Dinámica de resolución de problemas en Grupo: Ejercicio de los Cuadros Quebrados	10:30	Aplicación del Proceso a la Definición de Orientaciones para la Mesa de Diálogo.
11:30	Ejercicio 1: Visiones Iniciales sobre el Trabajo de la Mesa de Diálogo		
12:30	Almuerzo	12:15	Evaluación y Cierre del Curso
1:30	Modelos de participación en políticas públicas	12:30	Almuerzo
2:30	Sesión Plenaria: Exposición del Trabajo en Grupos y Discusión		
3:00	Café		
3:15	El modelo de Construcción de Consensos como un proceso de construir confianza y visiones compartidas		
3:45	Evaluación del día y compromisos para mañana		

Fase III: Fortalecimiento de las Estructuras Regionales

Esta fase contempla la transición hacia un rol conjunto más activo de los representantes tripartitos en cada región (delegaciones regionales del Ministerio de Trabajo, organizaciones patronales y agrupaciones de trabajadores) en generar las condiciones locales propicias para el efectivo funcionamiento de las mesas de diálogo.

Adquiere gran importancia el fortalecimiento de los miembros de cada sector para liderar procesos de diálogo y búsqueda conjunta de soluciones. Es también fundamental definir en esta fase, de manera participativa, una estructura de representación para cada sector, de manera que en la siguiente fase la instalación de las mesas de diálogo cuente con plena legitimidad ante todos los interesados. Finalmente, se deben generar esquemas de trabajo y agendas para la negociación que sean viables y consensuadas.

Fortalecimiento de Delegaciones Regionales como catalizadores del proceso

La representación local del Ministerio de Trabajo desempeña un papel fundamental en la articulación y orientación de la mesa de diálogo. Como actor llamado a resguardar el interés público en materia laboral, asesora y fiscaliza a los sectores empleador y trabajador. Además tiene la responsabilidad de servir de intermediario entre estos en la resolución de los conflictos emergentes. Por esta razón, el delegado o representante regional del Ministerio de Trabajo puede ayudar a las demás partes a enfocar sus esfuerzos y expectativas respecto al proceso de diálogo.

En el marco de esta contribución, es posible que las partes requieran orientación del delegado o representante regional del Ministerio de Trabajo para reflexionar sobre las listas de pretensiones que han elaborado con miras al proceso de diálogo, de tal forma que puedan seleccionar aquellos temas que realmente tienen posibilidades de ser consensuados. El delegado debe además estar en capacidad de detectar temas claves que puedan estar siendo omitidos de la agenda del diálogo por las partes. También debe desarrollar la destreza para verificar que los diferentes representantes estén participando de buena fe en la mesa de diálogo. Para desempeñar con efectividad estas diversas funciones, los funcionarios locales pueden requerir de capacitación o apoyo especial. Es importante identificar estas necesidades de forma oportuna y destinar los recursos necesarios para tal fin.

Apoyo al desarrollo de capacidades y estructuras de representación de los sectores

Una vez que los representantes de los sectores trabajador y empleador han recibido la capacitación inicial sobre el proceso de consenso, es importante brindarles apoyo para que se organicen internamente para dar continuidad al proceso que conducirá a la instalación formal y operación de las mesas de diálogo.

A nivel del sector trabajador, un reto importante lo constituye pactar una estructura de representación que abarque y refleje la multiplicidad de subsectores e intereses de los trabajadores en la región. Por lo general, en cada país existe una estructura a nivel nacional que se ha consolidado como representante a los sectores trabajadores a nivel nacional. Esta estructura la conforman diferentes centrales o confederaciones sindicales. Si bien puede ser que estas mismas centrales y confederaciones tengan estructuras a nivel regional, es probable que no estén tan acostumbradas a coordinar e interactuar entre diferentes centrales o confederaciones a nivel regional, como lo están a nivel nacional. Además, es posible que existan algunos sectores de trabajadores, con temas de preocupación muy relevantes en la región, que no cuenten con representación en dichas confederaciones o centrales.

En este sentido, es importante definir de qué forma estará representado el sector, de tal forma que el número de representantes sea manejable para la mesa de diálogo, y a su vez todas las preocupaciones relevantes de los trabajadores en la región estén representadas. Por otra parte, es posible que al definir esta estructura diversa de representación, se encuentre que existe algún grado de disparidad en la experiencia, capacidades de negociación y recursos de logística de los que disponen los diversos líderes. En la medida que sea posible, es importante destinar recursos para apoyar a aquellos representantes que enfrenten mayores limitaciones en cuanto a la logística y a su capacidad de negociación, para procurar que la participación en la mesa de diálogo sea equitativa y democrática.

En el caso del sector empleador, en caso de existir en la región organizaciones empresariales, como el caso de la cámara de industria y/o comercio, o de otras que agrupen sectores industriales o productivos que tengan importancia a nivel local, estas podrían considerarse interlocutores importantes. Sin embargo, se debe prestar atención a algunos temas de importancia.

En ocasiones, estas cámaras y asociaciones delegan en su personal administrativo la participación en eventos de consulta o capacitación. Si bien este personal aporta una perspectiva valiosa, muchas veces ellos mismos no son propietarios o gerentes de las empresas que conforman la cámara, y tienen poca incidencia directa en cómo el sector empresarial negocia con los trabajadores. Por lo tanto, es importante que de parte del sector empleador se designen representantes que estén muy involucrados en las negociaciones obrero-patronales en su sector. En este mismo sentido, es conveniente promover que el sector patronal designe entre sus representantes algunos que

provenzan de empresas que tengan sindicatos, para que aporten su experiencia en el tema de la negociación colectiva.

Finalmente, un tema importante en relación con la representación patronal lo constituye el hecho que sería deseable contar en la mesa de diálogo con representación patronal del sector público. Esto dado a que si bien el Ministerio de Trabajo está representado en la mesa de diálogo, lo hace en su capacidad de fiscalizador y mediador entre las partes, y no como representante del Estado como patrono. Por lo tanto, es importante contar con representación tanto del gobierno local, como del gobierno nacional en su calidad de empleador. El análisis de la vía más adecuada para lograr esta representación debe de analizarse desde las etapas de planificación inicial de la iniciativa de creación de mesas de diálogo. Es muy probable que este tema vuelva a surgir durante esta etapa de negociación de la estructura de representación de la mesa de diálogo con los representantes locales de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Apoyo a la definición de agendas y esquemas de trabajo sub-sectoriales

El siguiente paso contempla el brindar apoyo a los representantes del sector empleador y trabajador para que cada uno desarrolle internamente las agendas que presentarán a la mesa de diálogo para orientar la búsqueda de acuerdos conjuntos. En este punto surge una distinción importante respecto a los esquemas tradicionales de negociación colectiva: el objetivo de elaborar una agenda sectorial no es presentarle una “lista de demandas” al sector que se sentará en el lado opuesto de la mesa. El objetivo es identificar una lista de asuntos que sean de importancia para el sector y respecto a los cuáles se tenga la disposición de buscar soluciones en conjunto a nivel tripartito.

Además, es importante que cada sector procure reflejar en su agenda un equilibrio entre asuntos de mayor trascendencia y complejidad y otros más puntuales respecto a los cuales exista mayor probabilidad de lograr acuerdos en un tiempo corto. Esto quiere decir que no es conveniente omitir asuntos de mucha importancia para ambos sectores, pero tampoco es aconsejable cargar la agenda de asuntos tan complejos que no exista ninguna posibilidad de lograr algún acuerdo en el corto plazo. Es importante recordar que la mesa de diálogo es un canal para generar nuevos lazos de confianza y nuevos esquemas de trabajo conjunto entre los tres sectores del ámbito laboral (estado, empleadores y trabajadores). El proceso de aprender a trabajar en forma colaborativa se fortalece a partir de la experiencia de resolver problemas juntos, de lograr acuerdos y de verificar que cada parte cumple lo acordado. Por lo tanto, es importante que en la agenda se incluyan temas que la mesa de diálogo tenga la posibilidad de ir resolviendo desde el inicio.

El segundo elemento que es importante negociar en esta etapa es la forma como trabajará cada sector a lo interno. En este sentido es importante que cada sector defina si integrará comités o grupos de trabajo específico. También debe definirse la forma en que los representantes que participarán en la mesa de diálogo informarán al

sector que representan sobre los avances que se den en su seno, y los consulten sobre los objetivos y parámetros de la negociación. Deben establecerse otros aspectos logísticos, como la periodicidad de las reuniones a lo interno de los sectores y la designación de voceros de cada sector hacia la prensa y la opinión pública.

Fase IV: Instalación de las Mesas de Diálogo e Inducción a los Representantes

Esta fase contempla los pasos que acompañarán la formalización de la mesa de diálogo en cada región como un mecanismo activo que comenzará a abordar temas de interés de los sectores involucrados con la materia laboral.

Adicionalmente al acto formal de instalación de las mesas de diálogo, el cuál deberá realizarse según el método para constituir institucional y legalmente la mesa de diálogo, se deben de llevar a cabo las siguientes actividades previas para permitir que la mesa se constituya como un foro efectivo de negociación y colaboración: la elaboración de reglas, la capacitación de sus miembros en una dinámica colaborativa de trabajo y toma de decisiones, y la definición de la agenda de consenso.

Redactar los lineamientos iniciales de las Mesas de Diálogo

En primer término, es fundamental establecer las pautas y procedimientos que regirán el trabajo de la mesa de diálogo. Debe de establecerse con claridad cuales serán los objetivos que persigue la mesa de diálogo y el modo en que ésta se organizará para abordar los temas que propongan sus miembros y buscar la generación de acuerdos.

En la definición de estos lineamientos, se debe procurar mantener la flexibilidad necesaria para permitir que la mesa de diálogo pueda adaptar sus procedimientos conforme a los nuevos retos que puedan presentar los diferentes temas que aborde. Las reglas, por lo tanto, deben ser generales y adaptativas, evitando institucionalizar o burocratizar excesivamente la mesa de diálogo.

Sin embargo, es importante que sean suficientemente claras para asegurar que tanto los representantes directos a las mesas como el círculo más amplio de actores sociales cuyos intereses serán representados en el diálogo, comprendan cuáles serán los alcances y la dinámica concreta de trabajo. Por lo tanto, los lineamientos de las mesas de diálogo probablemente deberán de abarcar muchos de los siguientes aspectos:

- Cuáles serán los objetivos de la mesa de diálogo
- Cómo se delimitará su ámbito de acción, en aspectos como: geografía (¿qué región abarca?), temática (¿qué asuntos sociales/laborales podrán ser abordados o quedarán excluidos?), plazo de operación (¿se constituirá por un plazo determinado, que podría tener posibilidad de prórroga, o indefinidamente?).

- Cuál será su vinculación con otros órganos de consulta y participación a nivel nacional o regional.
- Cómo estará constituida la representación de los sectores sociales en mesa de diálogo.
- Cuál será el procedimiento para convocar a las sesiones de diálogo, y como se definirá la agenda para cada sesión.
- Qué procedimiento se utilizará para la discusión y el análisis de los temas de agenda, y cómo realizará la toma de decisiones.
- Cómo se dará seguimiento a los acuerdos alcanzados.
- Para aquellos acuerdos que requieran compromisos de cumplimiento por parte de organizaciones de empleadores, trabajadores o del Estado, cómo se definirán las responsabilidades de gestionar la ratificación de dichos compromisos.
- Quiénes serán los voceros de la mesa de diálogo ante los medios de comunicación, las diversas instituciones en materia laboral y la opinión pública.
- En caso que surjan conflictos puntuales en materia laboral en la región (bipartitos o tripartitos), estará la mesa facultada para invitar a las partes a dialogar y servir de facilitadora en dicho proceso.

Capacitación en Negociación Colaborativa y Generación de Acuerdos

Se considera conveniente implementar dos esquemas de capacitación para facilitar el proceso de instalación de las mesas de diálogo. El primer esquema será una capacitación para los representantes de los sectores tripartitos que conformarán directamente las mesas de diálogo. Esta capacitación consistirá en un taller de formación sobre cómo negociar y generar soluciones a lo interno de las mesas de diálogo.

El segundo esquema constituye una acción divulgativa y formativa de alcance más masivo, que buscará generar conciencia en la amplia base de actores que están representados en las mesas de dialogo (trabajadores; líderes sindicales; personal gerencial y de recursos humanos de las empresas; pequeños, grandes y medianos empresarios; funcionarios públicos de rango gerencial; y la sociedad en su conjunto) sobre el quehacer de las mesas de diálogo. Es muy importante que se promueva una amplia comprensión a nivel social sobre la forma en que funcionará la mesa de diálogo, los temas y las acciones que estarán dentro y fuera de su ámbito de acción, y particularmente sobre el modelo que búsqueda de soluciones que promueve. En este último concepto, es importante mitigar posibles expectativas demasiado altas de que la mesa de diálogo llegue a ser una panacea que solucione mágicamente los complejos retos que enfrentan las regiones en el ámbito laboral.

Es esencial fomentar a nivel de las bases de las organizaciones de empleadores y trabajadores representadas en la mesa de diálogo una comprensión de la visión de la negociación basa en intereses (o negociación “ganar/ganar”) y la solución de problemas colaborativa y creativa que promueven las mesas de diálogo. Esto debido a que las organizaciones han tradicionalmente acostumbrado definir parámetros de

negociación basados en el modelo distributivo (o de negociación “ganar/perder”) en el cuál los escenarios que deben aceptar o rechazar son frecuentemente definidos con anterioridad a los negociadores por sus bases. Este modelo deja muy poca flexibilidad al negociador para que construya nuevas soluciones con sus contrapartes en la mesa de negociación. Para que el modelo de diálogo colaborativo sea exitoso, los representantes deben negociar con sus bases el tener mayor flexibilidad para explorar escenarios de solución que no habían sido anticipados con anterioridad.

Por lo tanto, el proceso de capacitación en esta etapa inmediatamente anterior a la instalación de las mesas de diálogo incorpora estos dos elementos: un taller de formación para los representantes que participarán en la mesa de diálogo y una campaña de divulgación y concientización para las bases. A continuación se sugieren algunos contenidos clave que deben de ser incorporados en ambos procesos de capacitación:

Contenidos propuestos para el taller dirigido a los miembros de la mesa de diálogo

- Conceptos de conflicto y de negociación
- Características de los conflictos públicos y de los conflictos laborales colectivos
- Principios de la negociación basada en intereses
- Estrategias a lo interno de los grupos para preparar una negociación colaborativa
- Estrategias para consensuar una agenda tripartita
- Modelos para la toma de decisiones colaborativa
- Procesos de consulta, ratificación y seguimiento de los acuerdos
- Lecciones aprendidas de otras experiencias de diálogo social tripartito

Contenidos propuestos para la campaña de divulgación a los sectores sociales

- Beneficios de la negociación colaborativa
- Función de las mesas de diálogo en el contexto institucional
- Oportunidades y estructura para la negociación en las mesas de diálogo
- Estrategias a lo interno de los grupos para preparar una negociación colaborativa
- Procesos de consulta, ratificación y seguimiento de los acuerdos
- Espacios para la participación social y fortalecimiento del proceso de mesas de diálogo

Consensuar agenda y esquema de trabajo inicial de Mesas de Diálogo

El proceso de preparación del terreno para la puesta en marcha de las mesas de diálogo llega a su fin con la instalación formal de las mesas de diálogo y el inicio al proceso de diálogo. Este proceso comienza con el intercambio entre los representantes que participan en la mesa de diálogo en torno a dos elementos

fundamentales: la definición final de una agenda de trabajo y el establecimiento de un esquema de trabajo aceptado por la totalidad de los miembros de la mesa.

En la definición de la agenda de trabajo, los sectores sociales representados a la mesa de diálogo deberán escuchar las propuestas de agenda de cada sector y luego proceder a definir y priorizar, por la vía del consenso de ser posible, los asuntos que pasaran a formar parte de la agenda final de trabajo, así como la prioridad con la que serán abordados.

Deben además resolverse otros temas, como la aprobación de los reglamentos para el funcionamiento de la mesa de diálogo, y la designación de los voceros y del cuerpo directivo que tendrá este órgano. Es importante tener en cuenta que la mesa de diálogo no necesariamente debe adoptar una estructura excesivamente formal, por ejemplo, con una Junta Directiva constituida como tal (aunque esto es posible si así lo desean los miembros). Pero ante todo es fundamental que se cuente con una definición, respetada por todos los participantes, de ciertos aspectos básicos, como: la forma en que cada sector estará coordinado a lo interno, así como la definición de quién será responsable de llevar el orden durante las sesiones, y quién será responsable por registrar los acuerdos alcanzados.

Fase V: Seguimiento y Replicación

La fase final del proceso debe contemplar el asegurar que la mesa de diálogo cumpla con todos los procedimientos que han sido acordados entre sus miembros y que efectivamente se realicen sus reuniones con la periodicidad acordada y que estas reuniones sean convocadas con todas las formalidades establecidas y logren niveles satisfactorios de participación.

Adicionalmente, el proceso de seguimiento debe buscar que la función que realiza la mesa de diálogo sea divulgada a la sociedad civil de la forma más amplia posible, dando prioridad al círculo más amplio de organizaciones de trabajadores y empleadores que se encuentran representados en ella. Temas específicos que deben ser objeto de seguimiento son: la acuerdo consensuada y su validación ante los actores sociales, los acuerdos alcanzados y los aprendizajes adquiridos durante el proceso.

Apoyar la Socialización y Validación de la Agenda de Consenso

La agenda para el diálogo y la colaboración que sea consensuada por los miembros de la mesa de diálogo debe de ser socializada y validada entre el círculo más amplio de actores sociales representados en la mesa de diálogo. Esta actividad de socialización se vería muy fortalecida si fuera apoyada por órganos que cuenten con amplia legitimidad, como pueden ser la Organización Internacional del Trabajo y los órganos Ombudsman en cada país (Procuradurías de los Derechos Humanos o Defensorías de los Habitantes).

Dar seguimiento a los Acuerdos Alcanzados

Aunque la mesa de diálogo no tenga una naturaleza vinculante, el incumplimiento de lo acordado en su seno tendría como consecuencia no solo una enorme pérdida de legitimidad de la mesa de diálogo, sino que reforzaría una mayor pérdida de confianza entre los sectores sociales, que es precisamente el opuesto de lo que se busca alcanzar con este esfuerzo.

Los acuerdos que sean alcanzados en el seno de la mesa de diálogo deben de ser vistos con la mayor seriedad y respecto por las diversas instancias que representan a los tres sectores sociales participantes en la mesa de diálogo. En especial, el Ministerio o Secretaría de Trabajo, como ente que tiene la mayor responsabilidad de dar el ejemplo a los demás sectores en cuanto a valorar y respetar los logros de las mesas de diálogo, debe de responder de la forma más expedita posible a las necesidades que tengan los acuerdos alcanzados de contar un respaldo del Estado. Los órganos regionales, y de preferencia también los nacionales, que representan a los empleadores y trabajadores, deben también de procurar que estos acuerdos sean divulgados, ratificados por las bases de ser posible, e incorporados en el marco de sus planes, programas y estrategias.

El cumplimiento de los acuerdos debe ser fiscalizado por la mesa de diálogo misma, a través de una estructura apropiada, como una fiscalía o comité de seguimiento. Además, es importante que se le de seguimiento por parte del órgano competente del Ministerio o Secretaría de Trabajo (probablemente la Inspección General de Trabajo).

Promover el Aprendizaje Compartido y la Mejora Continua

Como objetivo final del proceso de seguimiento al trabajo de la mesa de diálogo, debe buscarse promover la reflexión y el aprendizaje sobre el valor del diálogo social en la construcción de un mundo laboral más justo, enriquecedor y pacífico. Este aprendizaje debe de convertirse en una ganancia tanto para quienes participan directamente en la mesa, como para la sociedad de las regiones y los países donde se realice la iniciativa.

Las mesas de diálogo son una herramienta con una historia relativamente reciente en el ámbito laboral de la región. Su introducción se da en un marco donde las instancias tradicionales han tenido tradicionalmente un enfoque mucho más adversarial o vertical. Esto significa que existe mucho espacio para el mejoramiento continuo y el aprendizaje compartido.

Los intercambios de experiencias entre diversas regiones, e incluso diversos países, pueden tener un importante efecto en ayudar a fortalecer el proceso. Es importante considerar la posibilidad de realizar actividades de capacitación que refuercen dicho aprendizaje, como promover intercambios entre regiones, tanto de miembros de las

mesas de diálogo como de los funcionarios del Ministerio o Secretaría de Trabajo encargados de darles seguimiento.

También puede ser valioso considerar la realización de actividades de divulgación sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas desarrolladas por las mesas de diálogo a nivel nacional. Estas podrían realizarse al tener las mesas de diálogo entre 6 y 18 meses de operación en las diversas regiones.

Podría considerarse incluso la conveniencia de realizar un encuentro a nivel de toda la Región Centroamericana para intercambiar aprendizajes y divulgar buenas prácticas de estas instituciones.

A futuro sería también importante desarrollar una mayor gama de materiales didácticos en formato escrito y en multimedia para apoyar a los actores sociales de los países en el proceso de desarrollo de mesas de diálogo, que ilustren y orienten los procesos de conformación, negociación, construcción de consensos, seguimiento a los acuerdos, y sostenibilidad de la iniciativa.