

Capítulo 2

El tripartismo

Distribución de los votos en la OIT *Resoluciones de la Conferencia sobre el tripartismo*
Elección de las Mesas de la Conferencia y del Consejo *Defensa y fomento del tripartismo*
 Puntos para discusión *Ejercicios en grupo* *Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo*

Distribución de los votos en la OIT

En la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, en 1919, el debate sobre la cuestión de cómo debían repartirse los votos en la OIT llevó muchas horas. Los gobiernos insistían en que se distribuyesen de manera tal que si votaban en bloque no pudieran ser vencidos en ninguna votación. Por su parte, los trabajadores sostenían que si se procedía así se pondría en peligro todo el futuro de la Organización, y el problema se transformó muy pronto en una cuestión de principio.

La solución que permitió llegar finalmente a un acuerdo consistió en que cada Estado Miembro enviaría cuatro delegados a la Conferencia General de la OIT – también denominada Conferencia Internacional del Trabajo –, dos en representación de su gobierno, uno de sus empleadores y uno de sus trabajadores. Cada delegado tendría un voto y el derecho de votar como lo entendiera, independientemente de la forma en que lo hicieran los otros miembros de la delegación de su país. *Este sistema tripartito* – es decir, la distribución de los votos entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores – ha sido, desde que existe la OIT, la base de la representación en la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Consejo de Administración de la OIT.

El **tripartismo**, o la distribución del poder entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, ha constituido la base de la representación en la Conferencia Internacional del Trabajo y en el Consejo de Administración desde que existe la OIT.

No faltaron quienes se mostraron adversos a esta solución, algunos hasta el punto de no querer tener nada más que ver con la futura OIT. Pero la opinión general en el movimiento sindical del mundo entero fue que los

miembros trabajadores de la Comisión habían hecho cuanto habían podido y que valía la pena someter a prueba el arreglo a que se había llegado. Muy pronto se comprobó que esta actitud pragmática había sido acertada: cuando la Conferencia Internacional del Trabajo acometió en sus reuniones anuales la ingente tarea de establecer normas internacionales sobre todos los asuntos laborales – tarea que prosigue todavía hoy –, se vio que a menudo los gobiernos votaban como los trabajadores, y eran los empleadores quienes quedaban en minoría.

Aquí será conveniente detenerse por un momento y preguntarse por qué los empleadores han continuado dando su apoyo a una organización cuya acción ha tenido por efecto restringir las prerrogativas de que habían gozado y que además adopta frecuentemente convenios a los que los empleadores se oponen. No hay que olvidar lo que se dijo en el capítulo anterior acerca de que la OIT debe mucho a ciertos empleadores del siglo XIX con profunda conciencia social. Algunos de ellos quizá veían en una legislación progresista un medio de proteger no sólo a los trabajadores contra un trato inhumano, sino asimismo a los empleadores contra una competencia desleal; pero si sus motivos no siempre eran totalmente desinteresados, téngase presente que exactamente lo mismo ocurre a veces con algunos sindicalistas. Además, es evidente que los delegados de los empleadores que vienen a Ginebra reflejan sobre todo las opiniones de los más progresistas de entre ellos, es decir, las de aquellos que desean negociar de buena fe y que son los que generalmente se afilian a las organizaciones de empleadores. Hace mucho tiempo que los sindicalistas se han percatado de que el empleador con el que es realmente difícil tratar es aquel que se niega a asociarse con los otros empleadores y que quiere dictar por sí y ante sí las reglas de juego según sus conveniencias del momento. En cambio, el buen empleador se atiene a cierto código de conducta y no quiere verse obligado a competir en el mercado con los que no se atienen a ninguno. Por otra parte, manteniendo su participación activa en la labor de la OIT los empleadores pueden seguir influyendo en sus decisiones y asegurarse de que las normas establecidas por la Organización sean – como ellos mismos acostumbran decir – «realistas». Sea como fuere, merece destacarse el hecho de que los propios trabajadores han tenido más de una ocasión de reconocer que la presencia de los empleadores en la OIT es muy útil y de felicitarse de que la idea, que se estudió en cierto momento en 1919, de establecer una organización bipartita constituida sólo por los gobiernos y los trabajadores no haya prosperado. Empleadores y trabajadores han sostenido puntos de vista casi idénticos sobre muchos problemas, y especialmente sobre el mantenimiento y robustecimiento del sistema tripartito.

Resoluciones de la Conferencia sobre el tripartismo

La Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado varias resoluciones sobre el tripartismo; las que hizo suyas en 1971 y 1977 constituyen dos buenos ejemplos¹.

La primera tuvo por objeto el fortalecimiento del tripartismo en todas las actividades de la Organización. La resolución de 1977, adoptada sin oposición, trata del tripartismo en dos grandes sectores: las normas internacionales del trabajo (los convenios y las recomendaciones) y la cooperación técnica (los programas de asistencia práctica que la OIT ejecuta en sus países Miembros), y si bien esos campos pueden revestir particular importancia, las otras aplicaciones del principio del tripartismo no deben subestimarse. Como se verá en el próximo capítulo, en la OIT las reuniones adoptan muchas formas: conferencias, comisiones, comités, grupos de especialistas o expertos, reuniones especiales y reuniones del Consejo de Administración, y, salvo contadas excepciones, son siempre tripartitas. En consecuencia, todas las decisiones a que se llega en ellas representan las opiniones de empleadores, trabajadores y gobiernos. Una de las contadas excepciones está constituida por la Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras, que la Conferencia General establece cada año y que se compone únicamente de un delegado gubernamental de cada Estado Miembro. Esta Comisión examina el proyecto de Programa y presupuesto de la OIT y otras importantes cuestiones financieras, y somete un informe a la Conferencia en sesión plenaria. Sin embargo, conviene señalar que los documentos que considera esta Comisión no tripartita se discuten primero en detalle en el Consejo de Administración, y antes en su Comisión de Programa, Presupuesto y Administración, uno y la otra de composición tripartita, y que no se realiza ninguna reunión del Consejo de Administración antes de que el Grupo de los Trabajadores – y por supuesto, también el Grupo de los Empleadores – haya tenido ocasión de reunirse por separado para estudiar los puntos del temario. Puede, pues, afirmarse que los trabajadores participan plenamente en todos los debates importantes en el seno de la OIT y en la adopción de los proyectos de informe y de los informes definitivos.

Como lo revela el texto de la resolución de 1977, el tripartismo se aplica cada vez más en las actividades de cooperación técnica de la OIT en los países en desarrollo. (El tema de la cooperación técnica se trata en el capítulo 8.) Las funciones normales de la dirección de un proyecto que se realiza con ayuda de la OIT con objeto, pongamos por caso, de crear o

administrar un instituto de formación profesional recaen, como es lógico, en el director designado al efecto, pero la OIT hace todo lo que puede a fin de que los representantes de los empleadores y de los trabajadores participen de alguna manera en la supervisión general del proyecto, por lo común en calidad de miembros de una junta o consejo tripartito. Huelga decir que la OIT no es la única que decide en proyectos como éste, dado que la mayor parte de su cooperación técnica se sufraga con fondos provenientes de otras fuentes que su propio presupuesto y que de todas maneras la OIT siempre ejecuta un proyecto a petición del gobierno interesado, cuyas opiniones debe respetar.

Que la situación en materia de tripartismo no es todavía totalmente satisfactoria para empleadores y trabajadores se desprende claramente de la resolución, pero hay que admitir que los intentos por despertar el interés de las organizaciones de trabajadores por la cooperación técnica y hacerlas participar en ella han fracasado con frecuencia. Se tiende a perder de vista el hecho de que los expertos de la OIT y de otros organismos están en realidad al servicio del país y de su pueblo. Por ejemplo, en relación con programas destinados a instituir sistemas de seguridad social ha habido casos en que no tuvieron éxito los esfuerzos por hacer comprender a los trabajadores que del programa se derivarían beneficios tangibles para ellos y sus familias, con el resultado de que los trabajadores, lejos de participar en la elaboración del régimen de seguridad social y de la legislación respectiva, se opusieron enérgicamente a la implantación del régimen aduciendo que no era otra cosa que un subterfugio para permitir al empleador hacer un descuento más del salario.

Elección de las Mesas de la Conferencia y del Consejo

La última manifestación práctica del principio del tripartismo que se mencionará en este capítulo es la elección de las Mesas de la Conferencia General y del Consejo de Administración. El Reglamento de la Conferencia dispone que ésta elegirá una Mesa compuesta de un presidente y tres vicepresidentes; para la elección de estos últimos, cada Grupo designará a uno de sus miembros para que la Conferencia lo elija como vicepresidente. En cuanto al Reglamento del Consejo, prescribe que su Mesa se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes elegidos de entre los miembros de cada uno de los tres Grupos. Ha sido costumbre, aunque no obligación, que todas las conferencias, comisiones y demás reuniones de la OIT elijan para que las presida a un delegado o miembro gubernamental, y también dos vicepresidentes, uno empleador y otro trabajador. Esta

costumbre fue seguida durante los primeros cincuenta años de vida de la Organización, pero cuando ésta celebraba, en 1969, su cincuentenario, la Conferencia General eligió como su Presidente a un delegado de los trabajadores – Jean Möri, de Suiza –, y en una reunión posterior resultó electo para ese cargo Pierre Waline, delegado de los empleadores de Francia. Por su parte, el Consejo eligió en junio de 1977, para que lo presidiera por el período reglamentario de un año, a un miembro trabajador, Joseph Morris, presidente del Congreso del Trabajo del Canadá. Ha quedado demostrado, pues, que presidir las reuniones y órganos de la OIT no es de ninguna manera un privilegio reservado exclusivamente a los gobiernos, y que empleadores y trabajadores también tienen este derecho aunque se acostumbre elegir un presidente gubernamental.

Defensa y fomento del tripartismo

El tripartismo es, pues, la esencia misma de la Organización, y no hay duda de que sin él ésta sería mucho menos eficaz y difícilmente sería apoyada por el movimiento sindical. De esto no debe concluirse que nadie critica dicho principio. Aunque la resolución de 1977 fue adoptada unánimemente por la Comisión de Resoluciones de la Conferencia y sin oposición por esta última, en algunos delegados no provocó gran entusiasmo. Hay quienes piensan que el tripartismo acarrea complicaciones innecesarias y demora el trabajo en la OIT. Apoyan en particular este punto de vista ciertos delegados gubernamentales que antes de venir a la OIT se habían desempeñado en algún otro organismo especializado de las Naciones Unidas o en la propia Organización de las Naciones Unidas, en cuyas reuniones un representante de los trabajadores puede hacer uso de la palabra en calidad de observador cuando se lo invita a que lo haga, pero sólo los delegados gubernamentales pueden tomar parte en los debates y las votaciones. Y si bien hasta el 1.º de enero de 1990 noventa y nueve países habían ratificado el muy importante Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), tampoco hay razones para concluir que los trabajadores tienen siempre asegurado el disfrute de los derechos que con ese Convenio se trató de proteger. El hecho de que el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT haya tenido que examinar más de novecientos casos de presunta violación de la libertad sindical es suficientemente elocuente.

Los trabajadores están, por tanto, obligados a mantenerse siempre vigilantes en defensa del principio del tripartismo, exactamente como en el caso

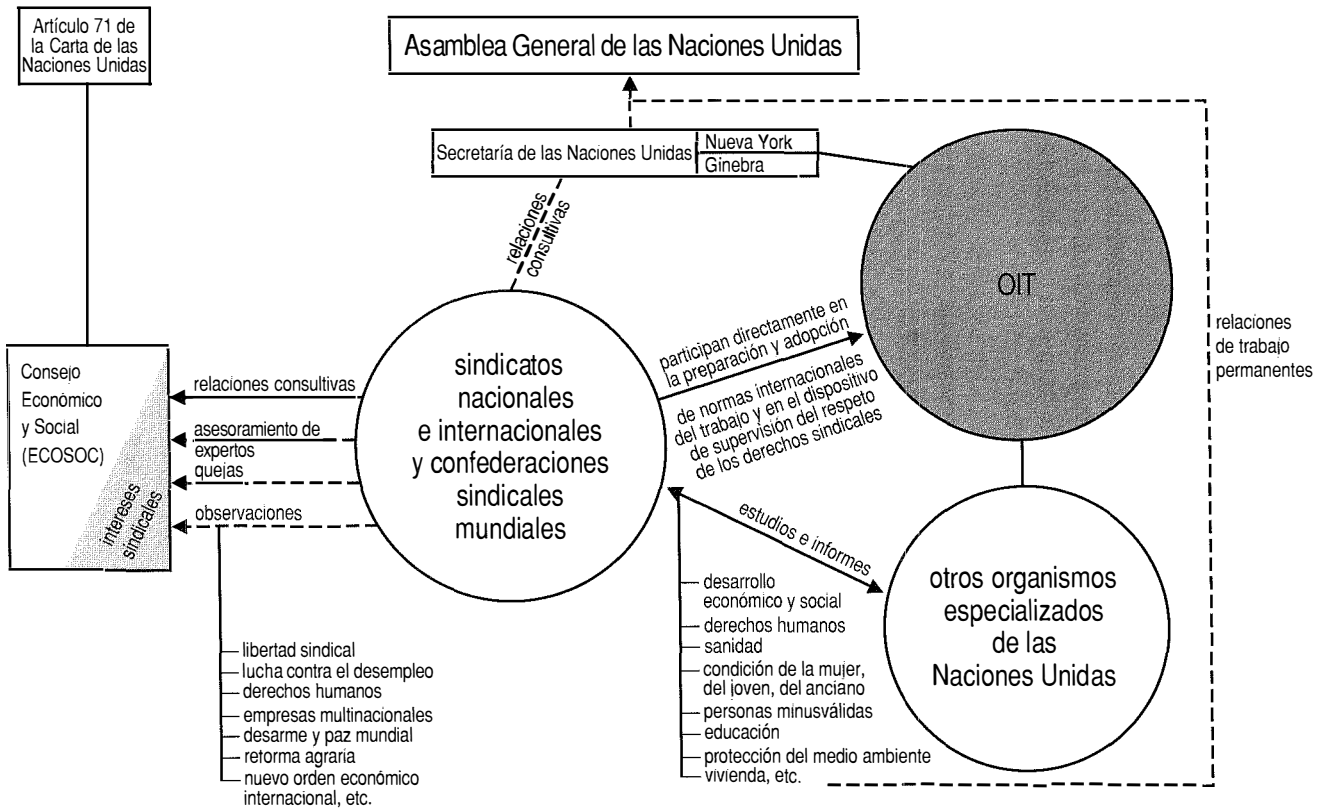


Figura 2. *Función de los sindicatos en el sistema de las Naciones Unidas*

de los derechos sindicales. Como se ha visto, respecto del tripartismo los puntos de vista de empleadores y de trabajadores son muy parecidos, y a menudo han unido sus fuerzas para defenderlo y para extender su aplicación.

Si puede demostrarse que el tripartismo es beneficioso para el interés general, no habrá motivo alguno para que no se difunda fuera de la OIT. En las Naciones Unidas y en otros de sus organismos especializados² parece que se va reconociendo la conveniencia de dar a los representantes de los sindicatos la oportunidad de desempeñar en sus labores un papel más importante que hasta ahora. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas organiza cada año, cuando se reúne en Ginebra el Consejo Económico y Social³, una consulta oficiosa pero de alto nivel con organizaciones sindicales internacionales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación organiza reuniones similares, por lo regular en su sede de Roma, e invita a asistir a sus conferencias a observadores sindicales. Otros organismos especializados siguen estrechando sus vínculos con el movimiento sindical internacional, pues comprenden que está en condiciones de influir en la opinión pública y de poner al sistema de las Naciones Unidas al corriente de las opiniones de los trabajadores sobre los problemas económicos y sociales internacionales.

Aun cuando lo más probable es que la OIT continuará siendo la única organización totalmente tripartita del sistema de las Naciones Unidas, es perfectamente posible que en los años venideros, gracias al ejemplo dado por la OIT, la influencia del movimiento sindical en los asuntos mundiales vaya en aumento.

Puntos para discusión

1. Analícense las ventajas y los inconvenientes del sistema de derechos de voto de gobiernos, empleadores y trabajadores establecido en el Tratado de Versalles. ¿Hay una fórmula más equitativa? Compárese la fórmula de votación de Versalles con el modo de repartir los votos a que se llegó en el ejercicio núm. 1 del capítulo anterior.
2. ¿Qué razones puede haber para que los empleadores estén a favor de participar en las actividades de la OIT y para que estén en contra de esa participación?
3. Como sindicalista, ¿le afecta a usted la labor de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas? ¿Y como ciudadano de su país? En caso afirmativo, ¿de qué organismo se trata y cuáles son los fines que persigue?

4. ¿Conoce usted algún organismo tripartito de su país? ¿Cuáles son sus fines? ¿Es eficaz? ¿Por qué?

Ejercicios en grupo

1. Escójanse tres temas (por ejemplo, la libertad sindical, la creación de un organismo tripartito nacional competente en materia de política salarial, y la reglamentación de la seguridad del trabajo y el establecimiento del mecanismo necesario para hacerla observar), constitúyanse tres grupos – uno de los cuales se supondrá integrado por representantes de los empleadores, otro de los trabajadores y el tercero de los gobiernos – y supóngase que es necesario tomar una decisión sobre una norma nacional o internacional relativa a cada uno de los tres temas. Los votos se distribuirán entre los tres grupos de la misma manera en que la Conferencia de la Paz los distribuyó en el seno de la OIT. Al terminar, compárese la forma en que cada grupo votó sobre cada tema. ¿Los resultados fueron en general favorables o desfavorables a los trabajadores?

2. Fórmense tres grupos – de empleadores, de trabajadores y de gobiernos, pero no con las mismas personas y en los mismos grupos que en el ejercicio núm. 1 – y supóngase que son los miembros de un organismo tripartito nacional, real o imaginario. Escójanse dos temas (relacionados con las condiciones de trabajo, el empleo, las relaciones de trabajo, los derechos de los trabajadores, la economía o sectores de actividad económica concretos) y trátense de llegar a una decisión sobre ellos, a ser posible por consenso y no por votación. Compárense las ventajas e inconvenientes para los trabajadores de las decisiones resultantes de esos debates.

3. Examínense, en grupo, las influencias positivas y negativas de los factores que repercuten en el desenlace de los debates en organismos tripartitos nacionales, por ejemplo: la actitud de los representantes gubernamentales como dirigentes públicos, legisladores y autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes, y también como políticos en los que pueden influir, o no, los sindicatos y las organizaciones de empleadores; la influencia de los empleadores en relación con las inversiones y el empleo; la posición de los sindicatos como muy representativa (o muy poco) de aquellos de quienes dependen los empleadores y el gobierno para la producción, los servicios y los beneficios; la facultad que tienen los diversos representantes de aducir argumentos eficaces y convincentes. Pondérese: *a)* en qué medida las decisiones adoptadas teniendo en cuenta esos factores favorecen o menoscaban los intereses de los trabajadores, a corto o largo plazo; *b)* las medidas que debe tomar el movimiento sindical para que sus representantes en el órgano tripartito estén bien informados y sean eficaces, y *c)* el modo de llegar a un buen entendimiento entre los representantes de los trabajadores en el órgano tripartito y los afiliados a los sindicatos.

Problemas propuestos para la investigación individual o en grupo

1. Indáguese en el sindicato o en la oficina de la OIT en el país si hay o ha habido un proyecto de cooperación técnica de la OIT en su país. ¿Cómo empezó? ¿Intervinieron los sindicatos y los empleadores en la formulación de la petición de asistencia? ¿Han participado en la planificación o la ejecución del proyecto? En caso negativo, ¿han hecho algo los sindicatos para rectificar la situación, y cuál fue el resultado? ¿Qué ventajas ofrece el proyecto para los trabajadores? ¿Qué conclusiones se desprenden de ese análisis en lo que se refiere a la acción futura de los sindicatos?

2. Con este ejercicio se pretende determinar en qué medida se aplica en el país el tripartismo. Con el tripartismo ocurre lo mismo que con la honradez y otras cosas que aconseja la moral: todo el mundo lo aprueba pero nadie se atiene sin desmayos a este principio en toda circunstancia. Cuando surge el asunto del tripartismo en la Conferencia Internacional del Trabajo, todos los delegados propenden a votar a favor o a abstenerse; no hay ninguno que vote en contra. Si los hechos concordaran con las palabras, en todos los países habría unos buenos dispositivos y procedimientos para la aplicación del principio del tripartismo.

a) No es descabellado pensar que, si un gobierno ha votado a favor del tripartismo, habrá en él algún tipo de comisión o consejo económico y social tripartito. ¿Existe en su país semejante órgano? En caso afirmativo, ¿cómo está compuesto? ¿Forma parte de él un representante de una organización de trabajadores rurales? En caso negativo, ¿debería haber ese representante? ¿Cómo se elige a los representantes? ¿Para qué plazo? ¿Con qué frecuencia se reúne? ¿Cuál es su cometido? ¿Se ocupa de problemas importantes como el del empleo? ¿Se rige por los objetivos del Programa Mundial del Empleo de la OIT? ¿Tiene su país un plan nacional de desarrollo, o se ha fijado una serie de objetivos económicos y sociales? ¿Se da la debida importancia en el país a los aspectos humanos del desarrollo – es decir, las cuestiones sociales –, en contraposición al producto nacional bruto? ¿Se presta especial atención a los sectores relativamente menos favorecidos de la sociedad y a las regiones de mayor desempleo? ¿Tiene una política en materia de empresas multinacionales? En caso afirmativo, ¿cuáles son las características esenciales y cómo se aplica en la práctica?

Todas estas preguntas pueden servir para determinar en qué medida es efectivo el tripartismo. Quizá se requiera cierta adaptación, para amoldarlas a la situación de un país dado. En todo caso, es probable que deban hacerse muchas preguntas directas al propio movimiento sindical.

b) ¿Han hecho los sindicatos buen uso del tripartismo? Hasta 1970 era relativamente infrecuente que la OIT recibiera observaciones de los sindicatos sobre la aplicación de convenios y recomendaciones en los

Estados Miembros. Después de la adopción de la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo, por la Conferencia General del Trabajo en 1971, y de las medidas subsiguientes de la Oficina para incitar a las organizaciones sindicales a ejercer sus derechos, aumentó el número de esas observaciones y comentarios, pero en 1977 – cuando se cumplían cincuenta años de la creación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT – sólo eran setenta, y más de las tres cuartas partes de los sindicatos nacionales no habían enviado ninguna. Si se pudiera interpretar esto en el sentido de que todas esas organizaciones sindicales están satisfechas de la forma en que se aplican las normas en su país o (de no estarlo) de que se sienten capaces de corregir las posibles deficiencias por sí mismas y sin recurrir a la OIT, no habría motivo de inquietud. Uno de los fines de este ejercicio es averiguar si esto es realmente lo que sucede.

- c) ¿Cómo elige el movimiento sindical del país a sus representantes en los organismos tripartitos nacionales? ¿Reciben éstos la formación y el apoyo necesarios, sin lo cual su participación puede resultar más limitada? ¿Qué medios existen para que puedan informar a los trabajadores sobre el particular? ¿Qué información sindical se facilita y qué difusión se da a las decisiones adoptadas en las reuniones tripartitas?

El mero hecho de hacer esta investigación puede tener consecuencias positivas. En la mayoría de los países, no son muchos los trabajadores que saben quién los representa en los organismos nacionales o que conocen las decisiones adoptadas y los debates previos. Y deberían saberlo, porque esas decisiones pueden repercutir en su vida. En cualquier país, existe el peligro de que, por falta de atención pública, los organismos nacionales lleven una vida autónoma. Cuando no hay una fiscalización, los miembros de los organismos paritarios tienden a parecerse cada vez más y acaban por tener más en común entre ellos que con quienes representan, por lo que se ha procedido a una revisión radical de los procedimientos de supervisión en más de un país. La investigación puede contribuir, pues, a que los trabajadores estén al corriente de lo que hacen los organismos tripartitos nacionales.

- d) Hay otra serie de preguntas a propósito del tripartismo en las distintas regiones de su país. ¿Están representados los empleadores y los trabajadores en organismos como los consejos regionales de desarrollo? ¿Qué posibilidades hay de que los sindicatos influyan, por ejemplo, en la política regional de empleo, la ubicación de nuevas industrias o la utilización de técnicas agrícolas de gran densidad de mano de obra?

Con frecuencia, sucede que cuanto más alejada se encuentra una región de la capital del país menos eficazmente se aplican en ella las políticas nacionales. Una legislación laboral nacional puede ser muy avanzada pero tener escasa repercusión en una zona remota. La investigación debe, por tanto, extenderse a todos los planos, llegando incluso al de las localidades.

Notas

¹ Para el texto íntegro de estas resoluciones, véase *Boletín Oficial* (Ginebra, OIT), vol. LIV, 1971, núm. 3, págs. 281-283, y vol. LX, 1977, serie A, núm. 3, págs. 181-184.

² El denominado sistema de las Naciones Unidas consiste en las Naciones Unidas propiamente dichas, que tienen su sede en Nueva York, y en diversas organizaciones intergubernamentales, algunas dependientes de las Naciones Unidas y otras vinculadas a ellas. Entre las organizaciones dependientes de las Naciones Unidas, cada una establecida con un propósito definido, pueden citarse las que se ocupan del socorro en caso de desastre (ONUSCD), de la cooperación técnica para el desarrollo (PNUD), del desarrollo industrial (ONUDI), del comercio y el desarrollo (UNCTAD) y del medio ambiente (PNUMA). En cuanto a las organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas, llamadas organismos especializados y cada una con un campo de actividad que le es propio, las más conocidas son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OIT, la más antigua de todas y única sobreviviente del sistema de la Sociedad de las Naciones.

³ Según el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, «El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo». Evidentemente, esto se aplica a los sindicatos.