

DIÁLOGO SOCIAL Y FORMACIÓN PROFESIONAL

1. EL DESARROLLO DE FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL EN EL PAÍS

Costa Rica es un país que desde sus primeros pasos de vida independiente, ha realizado esfuerzos por construir las bases de la sociedad costarricense a partir del diálogo social. Un ejemplo de ello, fue la primera Constitución Política, consensuada entre conservadores y liberales durante el siglo XIX, que se conoce como el “Pacto de Concordia”.

Hoy, los procedimientos implementados por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, para tratar de discutir en forma abierta y transparente, con todos los sectores de la población, el contenido y alcances del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos de América, es otra muestra más de la capacidad del costarricense por buscar consensos en las decisiones realmente importantes que afectarán el futuro del país.

Estos consensos, alcanzados por vías institucionales y no institucionales, han dado lugar a importantes reformas del sistema de relaciones laborales.

1.1. Formas de diálogo no institucionalizadas

La aprobación de las grandes reformas sociales de 1943 –la promulgación del Código de Trabajo y la incorporación en el texto constitucional de 1871, de corte liberal, de un capítulo de garantías sociales–, tuvo lugar con el decidido apoyo del Gobierno, encabezado por el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia –que recién había asumido el poder en 1940–, de la Iglesia Católica, representada en su Arzobispo, Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, y del Partido Vanguardia Popular –antiguo Partido Comunista–, dirigido por su fundador, el Lic. Manuel Mora Valverde.

La segunda reforma laboral de mayor impacto en el sistema de relaciones laborales, ocurrió en el año 2000, con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, fruto de un proceso particular de Concertación Nacional.

En fechas más recientes, la elaboración de una propuesta de reforma integral al procedimiento laboral y a las normas sustantivas relacionadas con los derechos colectivos de los trabajadores, ha sido presentada ante la Asamblea Legislativa, con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores.

a) *El Código de Trabajo y las reformas sociales de 1943*

El hecho de que tan importantes reformas contaran con el apoyo de sectores tan diferentes como el de la Iglesia Católica y el antiguo Partido Comunista, sólo puede entenderse en el contexto histórico, a la usanza costarricense, en el que tales iniciativas se dieron.

El apoyo de la Iglesia Católica al proyecto de reformas sociales de 1943, se explica si se tiene en cuenta las siguientes cuatro razones: “primera, la política social del Dr. Calderón Guardia, basada en la doctrina social cristiana;⁴ segunda, la abolición de las leyes anticlericales de 1884 y 1894, por parte del Dr. Calderón Guardia, y la entrada de órdenes monásticas en el país; tercera, la implantación de la enseñanza obligatoria de la religión en las escuelas del Estado; y cuarta, la amistad entre monseñor Sanabria y el Dr. Calderón Guardia, y las simpatías clericales de la familia de éste, sobre todo de su padre”.⁵

Por su parte, el apoyo del Partido Vanguardia Popular a esas mismas reformas, era una forma de evitar la caída del Presidente Calderón Guardia, en manos de sectores capitalistas muy relacionados con capital de origen alemán y que estaban molestos por la política antinazi del Gobierno, en plena Segunda Guerra Mundial y como una forma de exigir a cambio, la emisión de leyes que beneficiaran a las clases populares del país.⁶

Pero, también existió un acuerdo entre Monseñor Sanabria Martínez y el Dr. Mora Valverde, propiciado en buena parte, por el hecho de que el antiguo Partido Comunista nunca abanderó, desde su creación, ninguna cruzada antirreligiosa ni fomentó entre sus partidarios el ateísmo militante, ni fue anticlerical. De hecho, el cambio de nombre a Partido Vanguardia Popular, fue, en parte, una forma de complacer a Monseñor Sanabria, quien finalmente le comunicó al Dr. Mora, ante una pregunta concreta que éste le hiciera en ese sentido, que: “sin gravamen de conciencia pueden los católicos que así lo deseen, suscribirlos (los estatutos del Partido) e ingresar en la nueva agrupación”.⁷

⁴ Que le valió, de parte de la Santa Sede, la Condecoración de la Santa Cruz de la Orden Piana, en 1944. Vid. Santiago Arrieta Quesada, *El pensamiento político social de Monseñor Sanabria*, EDUCA, 2ª edición, 1982, pp.208-210.

⁵ Jorge Mario Salazar Mora, *Calderón Guardia: una biografía política*, EUNED-MCJD, San José, 1985, p.100.

⁶ *Ibidem*, p.105.

⁷ José Merino del Río, *Manuel Mora y la Democracia Costarricense: Viaje al interior del Partido Comunista*, EFUNA, San José, 1996, p.86.

b) *La Ley de Protección al Trabajador*

Desde el mismo día de su elección, en febrero de 1998, el entonces Presidente electo Rodríguez, hizo públicas sus ideas sobre el proceso de Concertación Nacional que quería impulsar. Para ello creó una Comisión Especial, cuyo informe⁸ recomendó los posibles mecanismos y contenidos de una Agenda Nacional, alrededor de lo que ese mismo gobernante denominó como “Una Visión Compartida del Futuro”.

Con la promulgación del Reglamento del “Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido”, mediante el Decreto Ejecutivo N° 27106-MP del 15 de junio de 1998, se definieron, no sólo los mecanismos de participación, los órganos y procedimientos del proceso de Concertación Nacional, sino que el Foro Nacional para la Concertación quedó conformado por un enorme número de representantes de cada uno de los siguientes sectores: a) cooperativo: cinco del Consejo Nacional de Cooperativas; b) sector financiero: dos, incluyendo uno de la Cámara de Bancos Privados e Instituciones Financieras de Costa Rica y otro de la Asociación Bancaria Costarricense; c) sector campesino: tres, incluyendo uno de la Mesa Campesina, otro de UPANACIONAL y otro del Frente Agrario de Organizaciones Sociales; d) sector sindical: cinco del Comité Sociolaboral; e) sector mujeres: tres del Foro de las Mujeres; f) sector empresarial: cinco de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada; g) sector detallista: dos de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas; h) sector solidarista: cinco del Movimiento Solidarista Costarricense; i) sector comercio e industria: un representante de la Cámara de Comercio de Costa Rica y un representante de la Cámara de Industrias de Costa Rica; j) sector comunal: dos de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal; k) sector comercio exterior: dos de la Cámara de Exportadores de Costa Rica; l) sector educativo: dos del Frente Magisterial; m) sector minorías étnicas: cuatro representantes, incluyendo dos de la comunidad indígena, uno de la Mesa Indígena y otro de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas; uno de la comunidad afro-costarricense de la Asociación Proyecto Caribe y otro de la Asociación China de Costa Rica; n) sector comercio autónomo: dos de la Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos; ñ) sector ambientalista: dos de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente; o) sector alta tecnología: dos representantes, incluyendo uno de la Cámara de Productores de Aplicaciones Informáticas y otro del Comité de Alta Tecnología de la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio; p) sector microempresarios: dos representantes nombrados por el Comité Nacional de la Micro y Pequeña Empresa; q) sector juventud: dos, incluyendo uno de la Confederación Universitaria Nacional y otra de la Asociación Cristiana de Jóvenes de Costa Rica; r) sector partidos políticos: un representante nombrado por el

⁸ Proceso de Concertación: Informe de Creación. Presidencia de la República, MIDEPLAN, [citado 6 de septiembre de 2006]. Disponible en la World Wide Web: <<http://www.mideplan.go.cr/Concertacion/Organizacion/antecedentes/informe-de-creacion.htm>

Comité Ejecutivo y uno por el Jefe de Fracción, de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa; y s) Gobierno de la República: diez representantes nombrados por el Presidente de la República (artículo 7 del Decreto).

No obstante, la amplia representatividad de la sociedad civil en el Foro, al menos, para el sector sindical, todo el proceso se caracterizó por la imposición de la voluntad unilateral del Gobierno, respecto de ciertas decisiones trascendentales.⁹

En medio del proceso de concertación, el Consejo Superior de Trabajo se constituyó en una comisión ad hoc y en esa condición, sus miembros suscribieron el 5 de octubre de 1998, tres acuerdos que versaban sobre cada uno de los siguientes temas: “Libertad sindical”, “Transformación del régimen del auxilio de cesantía vigente en Costa Rica” y “Política salarial”.

Para una parte del sector sindical, que finalmente se separó del proceso de concertación nacional, el proyecto relativo al auxilio de cesantía aprobado por la mayoría del Consejo Superior de Trabajo y rectificado de forma parcial por uno de los foros (plenarios) del Proceso de Concertación Nacional, no coincidía “plenamente” con el texto que finalmente fue presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa; mientras que en el de libertades sindicales, aunque se había obtenido el acuerdo unánime de comisión, el texto final tampoco respondía a la totalidad de lo acordado.¹⁰

Por último, de todos los acuerdos adoptados en el proceso de Concertación Nacional, únicamente termina siendo del conocimiento del Plenario de la Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley de Protección al Trabajador, que abarcaba los temas de la transformación del régimen del auxilio de cesantía y el fortalecimiento del régimen de pensiones.

Presentada como la “reforma social de nuestro tiempo”,¹¹ por medio de la Ley de Protección al Trabajador, se lograron los siguientes objetivos: En primer lugar, el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS y que es de reparto, se reforzó, mejorando el modo de combatir la morosidad, la evasión y la subdeclaración, y garantizando una mejor administración de las inversiones del Fondo de Reserva. En segundo lugar, se creó un régimen de pensión complementaria obligatoria, sin costo alguno para el trabajador, por medio de la reasignación de cargas sociales ya existentes a cargo del empleador. En tercer

⁹ Mario A. Blanco Vado, *Participación sindical en el proceso de concertación nacional* [citado 6 de septiembre de 2006]. Disponible en la World Wide Web: <<http://www.anep.or.cr/leer.php/856>>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Discurso del Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, en el acto a sanción de la Ley de Protección al Trabajador, *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* [online]. julio 2000, vol. 8, N° 2 [citado 6 de septiembre de 2006], pp.13-17. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592000000200002> &lng =es&nrm=iso>. ISSN 1409-1259.

lugar, esa reasignación significó que una parte (3% del salario mensual de los trabajadores) de los recursos que anteriormente el empleador separaba para el pago del auxilio de cesantía (8.33%), sería depositado en una cuenta individualizada a nombre de cada trabajador, en la Operadora de Pensiones de su preferencia, para financiar por partes iguales el Fondo de Pensiones Complementarias –que podrá retirarlo cuando se acoja a su jubilación– y el Fondo de Capitalización Laboral –que podrá retirar cada vez que concluya el contrato, por cualquier causa que ello haya sido, o transcurran cinco años al servicio del mismo empleador–. Y, además, no sólo se fortaleció económicamente el Régimen No Contributivo, sino que se obligó a los trabajadores independientes a afiliarse al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte ya citado.

c) *La Reforma Procesal Laboral*

Aunque, inicialmente, la Corte Suprema de Justicia se había propuesto impulsar una reforma Procesal Laboral por medio de la aprobación de un Código General del Proceso, aplicable a todas las materias, incluida la laboral; luego desistió de hacerlo, al considerar que el proceso laboral tiene características propias que justificaban una reforma independiente.¹²

El texto del proyecto que ya se encuentra presentado ante la Asamblea Legislativa, es fruto del consenso alcanzado entre los magistrados titulares y suplentes de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, los jueces de trabajo, los profesionales en derecho ligados al Derecho de Trabajo, los funcionarios del Ministerio de Trabajo y los representantes de las cámaras patronales y del sector sindical.

Si bien se pensaba reformar únicamente lo que se refería a la “Jurisdicción Especial de Trabajo”, luego se incluyeron otros temas vinculados a las relaciones colectivas de trabajo, sobre todo, en cuanto conciernen a los empleados públicos.

La reforma, por otra parte, constituye una puesta al día de las normas procesales y sustantivas de trabajo, con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, especialmente en derecho colectivo y las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Entre los aspectos más importantes del Proyecto, se encuentran los siguientes: a) la determinación de la competencia de los jueces de trabajo para conocer los procesos laborales relacionados con el sector público; b) la aplicación del criterio de especialidad; c) la eliminación de la cuantía, como criterio de discriminación de un determinado procedimiento o recurso o bien de la competencia, tutelando al máximo los derechos irrenunciables; d) la delegación a la Corte Suprema de Justicia para que organice los tribunales subespecializados; e) la búsqueda de una mayor claridad en las reglas sobre competencia, a la vez que se

¹² Vid. para este apartado: Víctor Morales Mora (editor), *Proyecto de Reforma Procesal Laboral*, OIT, San José, 2ª edición, 2005, pp.vii-xiv.

disponen reglas sobre competencia internacional; f) la obligatoriedad del patrocinio letrado; g) el establecimiento de un nuevo sistema probatorio que procure una adecuada aplicación de los principios *iustlaboralistas*; h) la previsión en los procesos contra el Estado, sus instituciones u órganos, de medidas cautelares de reinstalación o suspensión de los efectos del acto; i) la creación de un proceso especial para la protección de las personas amparadas por fueros especiales y del respeto al debido proceso; j) el establecimiento como efecto de pleno derecho de la sentencia, del pago de intereses y la indexación; k) la simplificación de los procedimientos colectivos y la creación de un proceso especial de calificación de la huelga; l) la previsión de que en las sentencias que producen cosa juzgada haya un recurso de casación, por la forma y por el fondo, y se elimine la segunda instancia; m) el fortalecimiento de la aplicación del principio de oralidad; y n) la delimitación, de mejor forma, de las reglas sobre el proceso para el juzgamiento de las faltas cometidas contra las leyes de trabajo o de previsión social, dejando claramente establecido el tema de la legitimación, a la vez que se simplifica el procedimiento.

Una vez presentado a la Asamblea Legislativa, el futuro político del proyecto es incierto en este momento. Impulsado por todos quienes participaron en su redacción, hasta el último momento de la administración anterior, el nuevo gobierno, que ha asumido a partir de mayo de este año, no ha manifestado todavía que sea una prioridad en su agenda legislativa.

No obstante, dado que la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América, sí tiene el carácter de prioridad, conjuntamente con su agenda paralela y aunque en esa agenda complementaria de proyectos legislativos que deben también ser aprobadas para la mejor implementación del Tratado, no aparece la reforma procesal, tampoco puede obviarse que, de las pocas cosas que sí constituyen una novedad en los compromisos que los Estados partes han adquirido en el Tratado, el fortalecimiento de las garantías procesales (artículo 16.3 del Tratado) es una de ellas.

A pesar de que la legislación de los Estados Partes tienen procedimientos judiciales “justos, equitativos y transparentes”, que cumplen con el debido proceso legal, con audiencias públicas, salvo cuando el mismo legislador justificadamente ordena lo contrario, en las cuales las partes intervinientes tienen el derecho de apoyar o defender sus posiciones y de presentar sus pruebas, con resoluciones finales que se formulan por escrito y señalan las razones en las que se fundamentan y si lo hacen en información o pruebas, de éstas se les ha dado a las partes la oportunidad de ser oídas; sí constituye una tarea pendiente en todos los países, incluyendo Costa Rica, que estos procesos no impliquen un plazo irrazonable o una demora injustificada o indebida (artículos 16.3.2 y 16.3.3 del Tratado),¹³ que es uno de los grandes objetivos del Proyecto de Reforma Procesal.

¹³ Alexander Godínez Vargas, “El Capítulo Laboral del CAFTA y el respeto de los principios fundamentales en el trabajo”, en Velia Govaere Vicarioli y Fernando Ocampo Sánchez (editores),

1.2. Forma de diálogo institucionalizado

Desde hace ya varias décadas interactúan en el sistema de relaciones laborales una serie de órganos e instancias que facilitan el diálogo social, de naturaleza tripartita.

Es el caso particular del Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo, adscritos al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

No obstante, la iniciativa más importante orientada a la construcción y fortalecimiento de una vía institucionalizada de diálogo social, fue el proyecto del Consejo Económico Social, que anunciado por la anterior administración, parece no haber encontrado todavía un lugar protagónico en la agenda política del actual Gobierno.

a) El Consejo Nacional de Salarios

El Consejo Nacional de Salarios es la instancia tripartita más antigua en el país y su creación se encuentra prevista en la misma Constitución Política (artículo 57).

La organización y competencias de este órgano técnico fueron desarrolladas por medio del Decreto-Ley N° 832 del 4 de noviembre de 1949 y tiene como competencia exclusiva la fijación de salarios mínimos (artículo 2).

Se trata de un órgano de desconcentración máxima del MTSS y goza de plena autonomía y de personalidad y capacidad jurídicas instrumentales (ibídem).

Al Consejo lo integran 9 miembros directores por partes iguales: 3 en representación del Estado, 3 de los patronos y 3 de los trabajadores (artículo 4).

Para el nombramiento de los representantes de los actores sociales, corresponde al MTSS, con un mes de antelación, publicar un aviso en el diario oficial *-La Gaceta-*, solicitando a las organizaciones interesadas para que propongan una lista con el nombre de diez personas. Una vez recibida esta información, el Poder Ejecutivo, por medio de Decreto, hará el nombramiento, “para lo cual gozará de libre facultad de elección” (artículo 6).

El mandato de los miembros directores es de cuatro años, siendo reelegibles indefinidamente; aunque podrán ser removidos de sus cargos “en cualquier tiempo”, si quien le propuso le “negare su confianza” (artículo 8).

Aunque el Consejo se ha venido reuniendo con regularidad para dar cumplimiento a su labor más importante, que es la fijación de salarios mínimos, en un número significativo de ocasiones, según sea la política monetaria del Gobierno,

a falta de acuerdo entre las partes, el Poder Ejecutivo ha terminado imponiendo por Decreto Ejecutivo, los aumentos semestrales.

b) El Consejo de Salud Ocupacional

El Consejo de Salud Ocupacional fue creado por medio de la Ley N° 6727 del 9 de marzo de 1982.

A semejanza del Consejo Nacional de Salarios, es un órgano técnico de carácter tripartito y se le han asignado las siguientes funciones específicas: a) promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país; b) realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia; c) promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional; d) promover, por todos los medios posibles, la formación de personal técnico subprofesional, especializado en las diversas ramas de la salud ocupacional y la capacitación de patronos y trabajadores, en cuanto a salud ocupacional; e) llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo; f) preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades; g) preparar proyectos de ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional; h) proponer al Poder Ejecutivo la lista del equipo y enseres de protección personal de los trabajadores, que puedan ser importados e internados del país con exención de impuestos, tasas y sobretasas; i) llevar a cabo o coordinar campañas nacionales o locales de salud ocupacional por iniciativa propia o en colaboración con entidades públicas o privadas; y j) efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia (artículo 274 CT).

El Consejo de Salud Ocupacional lo integran 8 miembros propietarios: 4 en representación de instituciones públicas -del MTSS (quien lo preside), del Ministerio de Salud, del INS y de la CCSS-, 2 de los patronos y 2 de los trabajadores (artículo 275 CT).

El nombramiento de los miembros propietarios lo hace de igual forma el Poder Ejecutivo, que designa a los representantes de los patronos, de las ternas enviadas por las cámaras patronales, mientras que elegirá "en forma rotativa", a los representantes de los trabajadores, de acuerdo con las ternas enviadas por las confederaciones de trabajadores (ibídem).

El mandato de los miembros del Consejo es de tres años y podrán ser reelectos (artículo 276 CT).

Pese a la amplitud de las competencias asignadas al Consejo y sin perjuicio de otras limitaciones que luego se indicarán, no ha existido correspondencia entre aquel mandato y los recursos materiales y humanos asignados, lo cual le ha impedido desarrollar, adecuada y oportunamente, su labor.

c) El Consejo Superior de Trabajo

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 20601 MTSS, del 14 de agosto de 1991, se integró el Consejo Superior de Trabajo como un órgano tripartito adscrito al MTSS.

Sin embargo, no fue sino con otro Decreto, el N° 27272-TSS del 20 de agosto de 1998, que se le asignaron las competencias actuales, con ocasión del proceso de Concertación Nacional en el que se encontraba el país en ese momento, al entenderse, como en efecto sucedió, que jugaría un papel preponderante en ese proceso.

Al Consejo Superior de Trabajo se le asignan, entonces, las siguientes funciones: a) el estudio permanente del desenvolvimiento económico productivo del país y de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, mediante investigaciones y recolección de datos sobre la materia; b) el estudio permanente de la legislación social, procurando su perfeccionamiento en armonía con las necesidades nacionales y de acuerdo con las posibilidades del país; c) el estudio de los proyectos de ley y reglamentos que determinan sus integrantes y la sugerencia de la promulgación de leyes y decretos sobre las materias económico-sociales; d) el estudio de las propuestas que el Gobierno de la República presente a la Asamblea Legislativa en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo; e) el estudio de las respuestas del Gobierno a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo; f) la consulta en forma anticipada de los puntos indicados en el artículo 5 del Convenio N° 144 de la OIT, sobre la consulta tripartita¹⁴ -ratificado el 29 de julio de 1981-; g) el examen de la ratificación eventual de convenios y la aplicación de recomendaciones que no hayan tenido efecto anteriormente; y h) la realización de los procesos de concertación tripartita sobre temas laborales y socioproductivos, incluso funcionando como mesa de trabajo dentro de procesos de Concertación Nacional (artículo 2).

El Consejo estará integrado por 9 delegados: 3 en representación del Poder Ejecutivo -el Ministro de Economía, Industria y Comercio; el Ministro de Justicia; el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y un delegado suplente-, 3 representantes propietarios de los patronos con sus respectivos suplentes, y 3 representantes propietarios de los trabajadores y sus suplentes; a quienes podrán sumarse otros actores sociales cuando la discusión de determinados temas así lo requiera y sea aprobado unánimemente por el Consejo (artículo 3).

Esa misma integración tripartita debe conservarse en las comisiones que se integren al interno del Consejo (artículo 11).

La elección de los delegados será competencia del Poder Ejecutivo, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno. La escogencia de los representantes de los trabajadores y patronos corresponderá a las organizaciones "más representativas", conforme las define el Convenio 144 de la OIT (artículos 1 y 4).

¹⁴ Fecha de adopción: 21 de junio de 1976. Fecha de entrada en vigor: 16 de mayo de 1978.

Presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el mandato de los delegados es de tres años, pudiendo ser reelectos (artículo 5).

Los acuerdos del Consejo se deben tomar “por consenso” y son de acatamiento obligatorio para las partes (artículo 9); de igual manera, “en forma conjunta”, debe definirse la agenda de trabajo del Consejo y la orden de discusión de los temas (artículo 10).

Aunque el Consejo Superior de Trabajo debería celebrar dos sesiones ordinarias por mes (artículo 6), ello no ha sucedido así y pese a que existen otras limitaciones a las cuales se aludirá, ésta ha sido su mayor debilidad. En efecto, condicionado a la convocatoria que realiza el Poder Ejecutivo, el Consejo ha tenido en el pasado, períodos significativos de inactividad, que han propiciado en determinados momentos, su ausencia del debate de los grandes retos del mercado laboral.

d) El Consejo Económico Social

Precedido de un encuentro con representantes de diversos sectores de la sociedad costarricense, en el que se alcanzó un consenso suficiente, en marzo de este año, al finalizar prácticamente la administración anterior, el Gobierno anunció¹⁵ que presentaría un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa, con el fin de crear un Consejo Económico Social, como instancia o foro de diálogo permanente en el que se discutirían temas de interés nacional; y que a pesar de que no se indicó así, muy probablemente significaría la transformación o la incorporación en esta nueva iniciativa, del Consejo Superior de Trabajo.

De acuerdo con el proyecto de ley, la consulta al Consejo en el proceso de formación de las leyes sería obligatoria en determinados temas, pero el pronunciamiento final del Consejo no será vinculante, ni para el Poder Ejecutivo y menos aún para el Poder Legislativo.

El Consejo tendría un Presidente y 36 consejeros: 5 representantes del sector cooperativo, 5 representantes del sector solidarista, 5 representantes de las confederaciones sindicales, 2 representantes del sector sindical no confederado, 1 representante del Magisterio Nacional, 10 representantes de la cámaras empresariales –de los que 9 serán parte de UCCAEP y 1 más de cámaras independientes–, 2 representantes de asociaciones de desarrollo comunal, 2 representantes de asociaciones agrarias, 1 representante del sector indígena, 1 representante de los consumidores, 1 representante de los colegios profesionales y 1 representante del Consejo Nacional de Rectores.

Sin embargo, iniciado el actual Gobierno, el proyecto no ha sido enviado a la Asamblea Legislativa y no hay evidencia de que pueda ser parte prioritaria de su agenda política, con lo que el futuro del Consejo es totalmente incierto.

¹⁵ Periódico *La Nación*, 26 de marzo de 2006: “Gobierno propone creación de Consejo Económico Social”.

2. EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Durante el proceso de Concertación Nacional de 1998, el tema de “educación y capacitación para el trabajo” se incluyó en el Informe final de la Comisión para la Concertación Nacional,¹⁶ como parte de los aspectos que se recomendaba fueran parte del diálogo nacional que se quería implantar con la sociedad civil; no obstante lo cual, finalmente, el Gobierno decidió excluirlo.

Pese a ello, con posterioridad a esa fecha, los temas de formación profesional han sido objeto de análisis y discusión en diversos foros de carácter tripartito, tanto internacionales como nacionales, en los que se han adoptado decisiones de enorme trascendencia que afectan la agenda nacional de las instituciones involucradas.

2.1. Acuerdos adoptados en eventos internacionales de carácter subregional

Dos eventos de ámbito subregional deben de ser mencionados con prioridad. El primero, celebrado en mayo de 2002, en Santo Domingo, República Dominicana, en el Encuentro Tripartito Subregional “Relaciones laborales, diálogo social y gobernabilidad democrática: hacia una Agenda Laboral”. El segundo, el Foro Subregional Tripartito de Empleo, que se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, del 28 al 30 de junio de 2005.

a) *Encuentro Tripartito Subregional “Relaciones laborales, diálogo social y gobernabilidad democrática: hacia una Agenda Laboral”*

El 24 de mayo de 2002, los representantes de las organizaciones cúpula de empleadores y trabajadores, así como los ministros de trabajo, suscribían en Santo Domingo, República Dominicana, el “Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una Agenda Laboral Subregional Tripartita”. Conforme al Acuerdo, uno de los compromisos adquiridos por las partes involucradas, era el de la “integración de la educación técnica y vocacional y la formación profesional hacia un sistema de normalización y certificación de las competencias laborales requeridas por las necesidades de los mercados de trabajo y el desarrollo integral de los trabajadores y trabajadoras”.

El cumplimiento por parte de Costa Rica, de las obligaciones allí incluidas, va de la mano del acuerdo alcanzado en el ámbito del Consejo Superior de Trabajo, en cuya sesión ordinaria N° 36, celebrada el 28 de agosto de 2002, se acordó la ratificación de la Agenda Laboral Centroamericana.

¹⁶ Proceso de Concertación: Informe final de la Comisión par la Concertación Nacional, op. cit.

b) Foro Subregional Tripartito de Empleo

Al mismo tiempo que se celebraba el 30 de junio del 2005, en Tegucigalpa, Honduras, la XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se adoptaba en esa misma ciudad, durante la celebración del Foro Subregional Tripartito de Empleo, la “Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana”.

En el marco de la Declaración firmada al término de la Cumbre Presidencial, en la cual los gobernantes de la región recordaban su compromiso de “consolidar una región segura con Empleo de Calidad y productivo para nuestros ciudadanos, que les permita vivir con dignidad”; las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como los ministros de trabajo que suscribían la Declaración Tripartita, partiendo del hecho de que: “la educación, la formación y capacitación son ejes fundamentales para potenciar la inserción en el mercado laboral”, para lo cual, “se hace necesario capacitar a los trabajadores y empresarios para dar respuesta a los nuevos retos de competitividad y poder enfrentar las nuevas condiciones laborales y promover el espíritu empresarial para impulsar la creación de empresas y de empleos dignos”, se obligaban en lo que interesa a: “3) Promover especialmente el diálogo social para el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación gerencial continuas, como instrumentos clave para la promoción de empleo decente en el marco de un desarrollo sostenible” y “4) Exhortar a los Jefes de Estado a realizar un esfuerzo máximo de inversión en educación y capacitación”.

Como complemento a esta Declaración, se adoptó un Plan de Acción elaborado por la Comisión Tripartita de Alto Nivel, una instancia creada en el mismo Foro Subregional y que se había reunido a tal efecto en San José, Costa Rica, los días 25 y 26 de agosto de 2005.

De acuerdo con el Plan de Acción, para alcanzar el objetivo de una formación profesional “pertinente, eficaz y promotora de la equidad”, los ministerios de trabajo, conjuntamente con las instituciones de formación profesional y los ministerios de educación y las organizaciones de empleadores y trabajadores, deben: a) realizar en cada país una evaluación sobre la situación de los ingresos y gastos de las instituciones públicas de formación profesional, identificando formas que permitan una mayor eficiencia en la recaudación de las contribuciones que corresponden por ley; b) evaluar los programas de formación profesional en cada país y el acceso que tienen a ellos sus destinatarios, implementando las recomendaciones del caso que permitan una distribución equitativa de los beneficios de la formación profesional, a favor de diversos segmentos de empresas, con impactos visibles sobre los grupos más desfavorecidos de población; c) evaluar las experiencias y avances en materia de formación por competencias, así como elaborar y poner en marcha un programa nacional que defina el marco institucional, objetivos, resultados, metas y actividades en las diversas etapas de

la normalización, formación y certificación de competencias; d) realizar y poner en marcha los ajustes en los diseños curriculares que permitan una complementariedad entre los programas de educación técnica escolarizada (básica y media) y los programas de formación profesional, que permita la movilidad entre ambos programas y el reconocimiento mutuo de las competencias adquiridas; y e) en conjunto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, realizar una evaluación sobre el nivel de participación de dichos interlocutores en la definición de políticas y gestión de la formación profesional y derivar las recomendaciones necesarias para fortalecer dicha participación.

2.2. La Política de Empleo

Como lo reconoce el mismo Consejo Superior de Trabajo, hasta la elaboración de la “Política de Empleo para Costa Rica” (2004), en el país “no ha existido una política de empleo explícita, integral y de carácter permanente, complementaria a la política económica en aplicación, con el propósito de promover una movilidad social ascendente, a pesar de que las leyes orgánicas de las diferentes instituciones definen claramente las atribuciones correspondientes en los diferentes ámbitos [...] Adicionalmente, muchas de las políticas públicas se han centrado en el combate a la pobreza con asistencia social, en lugar de ser complementadas, efectivamente, con políticas públicas para fomentar la empleabilidad, el empresarismo, una mayor creación de riqueza y su distribución”.¹⁷

Un intento previo, fue la elaboración y publicación del documento “Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo”, en octubre de 2000, que fue seguida de la aprobación del Reglamento del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, mediante el Decreto Ejecutivo N° 29219-MTSS del 9 de enero de 2001, como “órgano de política superior” (artículo 2).

No obstante, la iniciativa no tuvo ninguna proyección relevante, pues como lo indica el mismo Consejo Superior de Trabajo, “el Consejo nunca se reunió, la Secretaría Técnica Interinstitucional no se constituyó y el Sistema de Intermediación de Empleo no se materializó”.¹⁸

Concomitantemente a lo anteriormente descrito,¹⁹ desde finales de 1999, el movimiento sindical confederado había propuesto a la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), iniciar un proceso de diálogo social bipartito que con el apoyo de la OIT y del Programa Estado de la Nación, que se abocara al estudio de temas de fundamental importancia para el país y, esencialmente, de tres de ellos: empleo, educación y economía.

¹⁷ Consejo Superior de Trabajo-Comisión Nacional de Políticas de Empleo, *Política de Empleo para Costa Rica* (versión final), marzo, 2004, p.15.

¹⁸ *Ibidem*, p.16.

¹⁹ *Ibidem*, p.21.

En junio de 2002 el resultado de los trabajos de las comisiones bipartitas que se nombraron para el estudio de cada uno de los temas, le fue presentado al Presidente de la República, acordándose con él, solicitar al Ministro de Trabajo y Seguridad Social que bajo el marco del Consejo Superior de Trabajo, se nombrara una comisión especial tripartita que definiera la Política Pública Nacional de Empleo para Costa Rica.

En el seno del Consejo Superior de Trabajo se creó una Comisión Nacional de Políticas de Empleo, que finalmente elaboró una “Política de Empleo para Costa Rica”, que fue aprobada por el Consejo, en marzo de 2004.

La política elaborada se define “como la aspiración y el deseo expreso de la sociedad costarricense de generar oportunidades para que la población pueda acceder a más empleos de calidad, generados por el crecimiento económico, promoviendo una mejor distribución del ingreso y una reducción de la desigualdad de los salarios” (apartado IV de la Política). Y para lograrlo, se debe, entre otras funciones a cumplir, “determinar la formación técnica para fomentar la empleabilidad de la fuerza laboral”.

De acuerdo con la Política de Empleo aprobada, el Sistema Nacional de Formación Técnica “es el otro instrumento operativo de la política de empleo”, conjuntamente con el Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo. Así, mientras el objetivo de este último es alcanzar “un conocimiento profundo del mercado de trabajo”, el primero busca “potenciar la empleabilidad de la fuerza laboral” tomando en consideración aquel conocimiento.

De conformidad con ello, el Sistema Nacional de Formación Técnica debe sufrir cambios importantes:

De un lado, sus actividades prioritarias deben basarse en las necesidades de los sectores productivos, buscando altos niveles de productividad, por lo que la oferta educativa de las instituciones involucradas con la formación técnica, debe responder a “los requerimientos de la demanda en el mercado, realizando diagnósticos del mercado laboral para la planificación y readecuación de la formación técnico-profesional, e incluyendo el fortalecimiento de las áreas en las que existan posibilidades de desarrollo empresarial, vinculando la formación técnica con la generación de empleo de calidad y la creación de empresas, previendo la etapa de asistencia técnica y gerencial en la gestión administrativa y financiera de las empresas” (Apartado IV.1.2 de la Política).

De otro, la formación y certificación debe tener “el enfoque de competencias laborales, implementando un sistema de normalización, formación y certificación, considerando las necesidades de los grupos de atención especial para garantizar la igualdad de oportunidades, promoviendo la adaptación constante de las calificaciones a las necesidades puntuales de capacitación de los sectores productivos, así como la capacitación continua y el reentrenamiento de las capacidades laborales según la demanda en el mercado” (ibídem).

No obstante, para poder llevar a cabo esas tareas, la Política de Empleo también recomienda el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de formación técnica, así como retomar la Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo.

Reconociendo que el fracaso de ambas iniciativas, “obedece a que las diferentes instancias no se oficializaron, pero también a la ausencia de un mecanismo de programación, seguimiento y evaluación –rendimiento de cuentas– que garantizara que todas las instituciones integrantes de los sistemas tuvieran el mandato respectivo para responder a una rectoría y a un marco institucional previamente definido”, que estableciera una fuerte interrelación entre el Sistema de Intermediación de Empleo y el SINETEC,²⁰ se propone lo siguiente: a) que la integración del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo se amplíe, incorporando las instituciones del sector económico –Ministerio de Comercio Exterior y Ministerio de Economía– y los representantes de organizaciones privadas, actualmente no incluidas, como el sector cooperativo y el solidarismo, a la vez que el SINETEC podría incorporarse en representación de las instituciones que participan en esta instancia; para que se establezcan las relaciones de correspondencia entre la política de empleo y la política económica a seguir” (Apartado IV.4 del Plan); b) que la Dirección Nacional de Empleo se constituya en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, aprovechando que su función principal es la de recabar la información adecuada del mercado de trabajo, analizarla y darle seguimiento (ibídem); c) que se defina de manera clara y vinculante las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones participantes en la ejecución de la política de empleo, complementándolo con un sistema efectivo de evaluación y de rendición de cuentas (Apartado III.2 de la Política); y d) que se le asignen a las instituciones participantes los recursos financieros y técnicos requeridos (ibídem).

3. BALANCE DE LAS FORMAS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO Y SUS PRODUCTOS

Con el auspicio de la OIT, por medio del entonces Proyecto “Tripartismo y Diálogo Social en Centroamérica” (PRODIAC) y de la Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV), los representantes del Gobierno –el Ministro de Trabajo y Seguridad Social–, de las organizaciones de empleadores –la UCCAEP– y de las organizaciones de trabajadores –Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Central de Trabajadores de Costa Rica (CTCR)– se adoptó el 14 de agosto de 2001, un “Acuerdo y Plan de Acción para el Fortalecimiento del Diálogo Social Institucionalizado en Costa Rica”, que permitió hacer un balance de los

²⁰ Ibídem, p.20.

tres órganos de naturaleza tripartita a los cuales se ha hecho referencia antes: el Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo.

Ese balance al cual se hace referencia, si bien, representa una evaluación de estas instancias a agosto de 2001, como se verá, no ha cambiado y sigue siendo al día de hoy, una plan de acción cuya ejecución debe concluirse.

En primer lugar, las tres instancias requieren de una reforma normativa, que es evidente que no se ha realizado, pues las normas que las regulan desde 2001, siguen siendo las mismas, orientadas a garantizar, lo que se entiende que son las grandes debilidades que comparten estos tres Consejos: a) la autonomía financiera, funcional, administrativa y política o de gobierno; y b) el respeto de las designaciones de cada sector para que se les asegure el derecho de elegir sus propios representantes.

Ligado con el primer aspecto y dadas las competencias técnicas y operativas que se le asignaron al Consejo de Salud Ocupacional, de los tres, es el más necesitado de recursos, de allí que se insista en la necesidad de que en la reforma que se implemente, prevea el financiamiento de sus actividades, a cargo de la Hacienda Pública Nacional y dentro de la Ley de Presupuesto Nacional y no, en estricta dependencia de los recursos asignados al MTSS.

En relación con el segundo aspecto y como luego se analizará, la ausencia de reglas claras y precisas de representatividad, es una de las tareas que se encuentran pendientes de solución, para garantizar, efectivamente, la naturaleza tripartita de los Consejos y especialmente, la autonomía organizativa de las organizaciones participantes.

Un tema adicional, circunscrito al funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo, que como ya se advertía no se reunía tan periódicamente como se establece en su normativa interna, es la necesidad expresada en el Acuerdo de una reforma legal que permita que la convocatoria pueda ser realizada por cualquiera de los tres sectores involucrados, siempre que exista mutuo acuerdo por lo menos de dos de ellos. La iniciativa tiene la intención, aunque así no se indique, de que ante la pasividad de uno de los sectores –específicamente, el Gobierno, que es quien actualmente convoca al Consejo–, puedan ser las partes sociales quienes tomen la iniciativa, con el fin de darles el protagonismo que deberían tener en los grandes temas laborales.

Por último y no menos importante, el Acuerdo hace mención a la eficacia y efectividad de las decisiones adoptadas. La situación se presenta alrededor de dos instancias concretas, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo; no así, respecto del Consejo Nacional de Salarios, que ya de por sí es de naturaleza resolutoria²¹ y sus resoluciones han tenido una indiscutible aplicación inmediata.

²¹ Para una tipología de estos órganos, vid. Humberto Villasmil Prieto *et al.*, *El Derecho del Diálogo Social*, OIT, San José, 2004, pp.33 y ss.

La preocupación tiene lugar desde dos perspectivas distintas pero complementarias. De un lado, en ausencia de mención expresa en la normativa vigente acerca del valor de sus resoluciones, la preocupación en el Consejo de Salud Ocupacional es que debe reforzarse el carácter vinculante de sus decisiones respecto de los organismos a los cuales ellas se refieran; de otro, a pesar de que la regulación aplicable que indica que sus acuerdos son de acatamiento obligatorio, la preocupación en el Consejo Superior de Trabajo se desplaza hacia otro nivel: el grado de efectividad de sus resoluciones.

A lo anterior, debe sumarse el hecho de que tanto las decisiones adoptadas en los foros internacionales, como las que forman parte de la última Política de Empleo, carecen de mecanismos concretos que aseguren un adecuado seguimiento para verificar no sólo si se están cumpliendo, sino también, medir su incidencia real en el sistema de relaciones laborales.

Por ello, había sido un avance importante, que como parte de los mecanismos de supervisión y seguimiento asociados –en el Eje de Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas, Área Temática de Educación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006–,²² el anterior Poder Ejecutivo haya contemplado entre sus objetivos, los siguientes: a) consolidar el proceso de articulación e integración vertical y horizontal de la educación técnica y la formación profesional que brindan las instituciones formadoras de recursos humanos que conforman el Sistema Nacional de Educación Técnica; b) desarrollar acciones de formación y capacitación profesional para mejorar la productividad y competitividad de las empresas y del recurso humano en cada uno de los sectores de la economía; y c) fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas mediante la formación profesional, capacitación y servicios tecnológicos, diseñados bajo el concepto de formación continua y flexible.

También debe reconocerse la voluntad política de los miembros del Consejo Superior de Trabajo, de incorporar en su agenda de trabajo el “Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una Agenda Laboral Subregional Tripartita” (2002).

Sin embargo, todo ello no ha dado lugar, o al menos, no se aprecia formalmente que así lo sea, a una retroalimentación de sus actividades y aunque desde el año 2004, ya se había aprobado el texto actual de la Política de Empleo, todavía no se han dado muestras claras de que se estén ejecutando sus conclusiones o recomendaciones, y menos aún, que en su ejecución y seguimiento, llegue a incidir la “Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana” (2005) y su Plan de Acción.

²² Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 [citado 8 de septiembre de 2006].
Disponible en: <<http://www.200.91.84.76/PND/ASP/inicio.esp>>

