



El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América Latina

El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América latina

Miguel F. Canessa Montejo

Organización Internacional del Trabajo
Ginebra

Los documentos de trabajo son documentos preliminares destinados a estimular el debate y a obtener comentarios

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

El diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América latina. - Ginebra: OIT, 2018.
(SECTOR working paper ; No. 318)

ISBN: 978-92-2-030827-1 (web pdf)

Organización Internacional del Trabajo. Departamento de Políticas Sectoriales.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Prólogo

El diálogo social es uno de los principios fundamentales de la OIT y un objetivo estratégico de su Programa de Trabajo Decente. Debería formar parte de la reglamentación de las relaciones laborales en el sector público. El diálogo y la negociación pueden y deberían ser factores clave para la equidad, la eficiencia y el buen funcionamiento del sector público. Sin embargo, como pueden envolver intereses contrapuestos, ni el diálogo social ni la negociación están libres de conflictos. Si hemos de alentar a los gobiernos y los sindicatos del sector público a adoptar esta dinámica en el ámbito de la administración pública, donde la paz laboral es particularmente importante ante la opinión pública, debe prestarse suma atención a todos los aspectos de la gestión de los conflictos. Esto es particularmente relevante en un entorno de reducciones presupuestarias y de medidas de austeridad.

El *Manual sobre la negociación colectiva y resolución de conflictos en la administración pública* (2011) se proponía ofrecer una recopilación de prácticas óptimas sobre la prevención y resolución de conflictos en la administración pública. Fue recibido con entusiasmo por los mandantes de la OIT, y hasta la fecha se ha publicado en 13 versiones lingüísticas.

El Foro de Diálogo Mundial sobre los Desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública, celebrado en Ginebra del 2 al 4 de abril de 2014, recomendó estudiar las diversas prácticas en materia de diálogo social en el sector, en particular la negociación colectiva, en diferentes países. Ese estudio proporcionaría a los países los conocimientos necesarios para mejorar sus propias prácticas y sus respuestas a las situaciones de crisis y los obstáculos a la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154.

A fin de aprovechar esta base y en celebración de los 40 años de la adopción del Convenio núm. 151, este informe redactado por el profesor Miguel Canessa Montejo de la Pontificia Universidad Católica del Perú presenta un análisis comparativo de las prácticas del diálogo social en el servicio público en América Latina. El mismo demuestra cómo los principios del Convenio núm. 151 se han implementado a través de la legislación y la negociación colectiva.

Confío en que el presente documento contribuirá a fomentar una participación constructiva de las organizaciones de trabajadores y los empleadores del servicio público en este sentido.

Alette van Leur
Directora
Departamento de Políticas Sectoriales

Contenido

Prólogo.....	iii
1. Introducción.....	1
2. El Panorama Latinoamericano del diálogo social en el sector público.....	2
2.1. El diálogo social en Costa Rica	4
2.1.1. El Consejo Superior de Trabajo	5
2.1.2. La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público.....	10
2.1.3. La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público	11
2.1.4. El Consejo de Salud Ocupacional	11
2.2. El diálogo social en Colombia.....	13
2.2.1. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales	13
2.2.2. El Comité Sectorial del Sector Público	15
2.2.3. La subcomisión de asuntos internacionales del sector trabajo	16
2.2.4. La subcomisión de género	16
2.2.5. La Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).....	16
2.3. El diálogo social en Chile	21
2.3.1. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	22
2.3.2. Las mesas de diálogo social	23
2.3.3. La Mesa de Igualdad de Oportunidades en el Sector Público	24
2.3.4. El Comité Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil.....	24
2.4. El diálogo social en Uruguay.....	26
2.4.1. Los Consejos de Salarios.....	26
2.4.2. El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público	28
2.4.3. El Consejo Superior Tripartito	29
2.4.4. La Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo.....	30
2.4.5. Las Mesas de Diálogo Social	30
3. Conclusión: balance del diálogo social.....	32

1. Introducción

El diálogo social es uno de los pilares del trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Como sostuvo su anterior Director General, Juan Somavía, refiriéndose a su fomento: “Para el diálogo social se requiere la participación y la libertad de asociación, de ahí que sea un fin en sí mismo en las sociedades democráticas. Resulta igualmente fecundo con fines de resolución de conflictos, de justicia social y de aplicación real de la política. Es el medio gracias al cual se defienden los derechos y se promueve el empleo y un trabajo seguro, así como una fuente de estabilidad en todos los niveles, desde la empresa hasta la sociedad en general”.¹

Si el diálogo social está firmemente incorporado en el mundo del trabajo del sector privado, no se puede afirmar lo mismo en el sector público. Esto se explica porque estamos en una etapa de transición de abandono del modelo estatutario y su reemplazo por el modelo laboral, es decir, la sustitución de una relación unilateral del Estado hacia sus trabajadores por una relación bilateral, donde el reconocimiento del derecho de negociación colectiva en el servicio público es un objetivo para introducir la democracia laboral.

El presente Estudio tiene por objetivo identificar las prácticas legales y reglamentarias pertinentes en materia de diálogo social en el servicio público en países seleccionados de América Latina.

Para cumplir este objetivo se divide el Estudio en tres secciones. En la primera parte se introduce el tema del diálogo social en el sector público en Latinoamérica presentando un panorama general, donde se precisan los niveles del diálogo social y se justifica la selección de los países seleccionados. En la segunda parte se analizan los distintos órganos de diálogo social constituidos en los países seleccionados desde sus prácticas legales y la reglamentación establecida. En la tercera parte se hace un balance del diálogo social en el sector público desde las experiencias analizadas.

Para plantear el balance del diálogo social desde la experiencia de estos países, planteamos como metodología la propuesta weberiana que consiste en la elaboración de un modelo ideal de órgano de diálogo social que sirva como criterio de comparación respecto al funcionamiento real de los diversos Consejos de la región. Así, las fortalezas se retratan por su acercamiento al Consejo ideal, mientras las debilidades se retratan en su alejamiento.

Tomamos como parámetro este órgano ideal constituido sobre la base de seis criterios: (1) el nivel de participación de los miembros del órgano; (2) el funcionamiento de la estructura del órgano; (3) la toma de decisiones y su seguimiento; (4) el apoyo técnico en su funcionamiento; (5) los recursos materiales para su funcionamiento; y, (6) el rol del Gobierno dentro del órgano. Estos seis criterios retratan las materias esenciales que se requieren para un fructífero funcionamiento de un órgano de diálogo social.

Asimismo, se puede plantear que los Consejos pueden estratificarse en tres niveles en función al retrato que se obtenga en la comparación entre el ideal y el real. El primer nivel sería un Consejo que sea sólo un espacio de encuentro e intercambio de ideas entre los interlocutores sociales, sin que se logren sustanciales acuerdos y las negociaciones se desenvuelvan sobre posiciones enfrentadas de las partes. El segundo nivel sería un Consejo con acuerdos importantes aunque escasos que no suelen producirse continuamente y enfrentan serias dificultades en darle seguimiento. El tercer nivel sería un Consejo institucionalizado con negociaciones basadas en

¹ Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo Decente. Memoria del Director General*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1999, p. 5.

intereses y acuerdos sustanciales, que gozan del respaldo social y marcan las pautas de las políticas públicas en el mundo del trabajo.

2. El Panorama Latinoamericano del diálogo social en el sector público

En la Memoria del Director General de la OIT sobre el Trabajo Decente se describe el diálogo social como la solución óptima en sus múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales hasta la negociación colectiva en la propia empresa.² La OIT desarrolla este planteamiento identificado tres formas comunes y posiblemente coexistentes de diálogo social: la información, la consulta y la negociación.³

La Unión Europea ha definido las dos primeras formas de dialogo social en el artículo 2 de su Directiva 2002/14/CE en los siguientes términos. “La información es la transmisión por el empleador a los representantes de los trabajadores de los datos pertinentes relativos a determinados asuntos, en tiempo y forma que permita proceder a un examen profundo de su contenido. La consulta es el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y el empresario”.

En el caso de la noción de negociación en el ámbito laboral lo podemos deducir desde las normas internacionales del trabajo. La negociación es la práctica de tratar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con la finalidad de fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

En general se puede sostener que estas tres formas de diálogo social se configuran de manera ascendente en función de su institucionalidad. En el primer nivel se ubica la información como primer peldaño donde el empleador o el Estado proporcionan los datos relevantes a los trabajadores. La Recomendación N°. 129 de la OIT propone en su párrafo 15 un listado de materias que debería proporcionarse información. En el segundo nivel se ubica la consulta, en el plano de reciprocidad de una relación bilateral de intercambio de opiniones. La Recomendación N°. 113 de la OIT resalta que la consulta y la colaboración fomentan la comprensión mutua y las buenas relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En el tercer nivel se ubica la negociación que en el trato entre las partes se busca alcanzar un acuerdo sobre materias laborales. Como resalta Daza: “La consulta y la negociación pueden aparecer como mecanismos excluyentes o complementarios. La finalidad de ambos procesos, en su configuración jurídica, es netamente distinta, puesto que la manifestación de una opinión y el debate para llegar a acuerdos no tienen la misma naturaleza. Pero en la práctica algunos procesos de consulta, por su dinámica, se convierten en productores de acuerdos, ya que el Estado asume y aplica en todo o en parte las conclusiones”.⁴

En todo caso estas tres formas son las que predominan en el diálogo social. Sin embargo, merece destacarse como una forma independiente la concertación social que se desprende de la negociación. La negociación en el ámbito laboral ha alcanzado tal nivel de flexibilidad que es capaz de adaptarse a las más distintas circunstancias económicas, de modo que le ha permitido

² Ídem., p. 45.

³ Cfr. DAZA PÉREZ, José Luis. *El Diálogo Social en la Administración Pública*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N°. 11, 2002, p. 15.

⁴ Ídem., p. 34.

generar una nueva manifestación, tripartita y de un mayor contenido a la mera regulación de las condiciones de trabajo o a la regulación de las relaciones laborales.⁵ La relación bilateral empleador-trabajadores se redimensiona con la participación de un tercero: la autoridad gubernamental, dando forma al tripartismo en el más alto nivel. Aquí el peso de sus tres miembros –el tripartismo– y las materias que tratan conducen a justificar su autonomía respecto al carácter bilateral que gobierna la negociación. Si bien la concertación social puede ser incluida dentro de una noción amplia de negociación, lo cierto es que puede postularse que sus particularidades lo distinguen.

Ermida sostiene en relación a este tema que: “la concertación social puede llegar a constituir un modelo tripartito de relaciones industriales, que visto desde una perspectiva del estado, puede ser concebido como un avance de éste sobre la negociación colectiva y la autonomía sectorial, mientras que, visto desde la perspectiva de los actores sociales, puede ser concebido como una «trilateralización» de las relaciones de cierto nivel, incorporando al estado a las negociaciones de cúpula. Más aún, desde esta segunda perspectiva, la concertación social podría ser percibida como un avance de la autonomía colectiva sobre materias que están más allá de las meras condiciones de trabajo”.⁶

Lo cierto es que bajo la noción de diálogo social se manifiestan diversas formas de actuación entre los actores sociales de manera bipartita o su ampliación tripartita con la participación del Estado. La información, la consulta, la negociación y la concertación social son materialización del diálogo social.

En Latinoamérica el diálogo social es la tribuna natural del mundo del trabajo donde se alcanzan consensos sobre la base del esfuerzo colectivo de los actores sociales y las autoridades gubernamentales.⁷

En el Estudio nos enfocaremos más en la estructura tripartita del diálogo social, dejando a un lado la negociación colectiva en el sector público que se analiza en otros documentos. Hay que tener presente que esta estructura tripartita asegura la solución óptima por medio del diálogo social, donde se encuentran materializados los intereses de sus miembros en el acuerdo alcanzado. Así, el listado de materias que se pueden abordar es amplia aunque teniendo como base el mundo del trabajo: los salarios, las condiciones de trabajo, la seguridad social, el empleo, etc.

La capacidad de consultar y negociar lleva tiempo y requiere grandes esfuerzos, se trata de una construcción permanente que se retroalimenta con la experiencia, los éxitos y los fracasos. Se requiere como premisa que los actores sociales sean capaces y estén dispuestos a entablar el diálogo de un modo responsable y que tengan la fuerza y la flexibilidad necesarias para amoldarse a las circunstancias y aprovechar las oportunidades. Asimismo, las autoridades gubernamentales deben valorar ese espacio tripartito donde pueden obtener el respaldo social de las políticas públicas por implementar.

El diálogo social se presenta en la región como canales de interlocución de los actores sociales y el Estado plasmados en consejos tripartitos, mayormente adscritos a los Ministerios de Trabajo, bajo la forma de Consejos Consultivos de Trabajo. Por ejemplo, en Honduras es el

⁵ Cfr. EMIRDA URIARTE, Oscar. *La Concertación Social*. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT/OIT), 2ª. Edición, 1988, p. 5.

⁶ Ídem., p. 6.

⁷ Cfr. CANESSA MONTEJO, Miguel F. “El diálogo social en los Consejos Consultivos de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana”. En: *Perspectiva Laboral. Presente y futuro del diálogo social*. San José: Organización Internacional del Trabajo, N°. 4, Año 2, Marzo 2012, p. 37.

Consejo Económico y Social,⁸ en República Dominicana es el Consejo Consultivo de Trabajo, o en Perú es el Consejo Nacional del Trabajo.⁹ Sin embargo, también se materializa el diálogo social en términos bipartitos donde la participación solo les corresponde a los actores sociales. Por ejemplo, la Fundación del Trabajo en Panamá que solo está conformado por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sin representación estatal.

Con independencia de la forma que adquieran estos espacios tripartitos de alto nivel en la región, lo cierto es que el análisis del diálogo social latinoamericano en el sector público tiene estrecha relación a la consolidación de la negociación colectiva dentro del sector. En otras palabras, parece difícil postular que un diálogo social fructífero en el sector público pueda materializarse si no viene sostenido en el libre ejercicio de la negociación colectiva.

Hay una tendencia sostenida en reconocer el derecho de negociación colectiva de los servidores públicos entre los distintos países de la región. Esto queda evidenciado por recientes regulaciones. Por ejemplo, la reforma del Código de Trabajo de 2016 en Costa Rica que regula en un apartado específico la negociación colectiva en el sector público; el Decreto 160 de 2014 en Colombia que reconoce el derecho de negociación colectiva; la Ley 18.508 de 2009 en Uruguay que regula el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos. Las dos últimas normas fueron aprobadas luego de una discusión paritaria con las organizaciones de los servidores públicos, en el marco del diálogo social institucionalizado en esos países.

Justamente estos cuatro países mencionados –Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay– son los seleccionados para analizar la institucionalidad alcanzada en el diálogo social del sector público, en razón que sus regulaciones provienen del acuerdo alcanzado entre los actores sociales y sus gobiernos. En otras palabras, sostenemos que las recientes regulaciones sobre el derecho de negociación colectiva en estos países responden a la madurez alcanzada en el diálogo social, por lo que justifica analizarlos de modo que podamos identificar las causas de su éxito.

2.1. El diálogo social en Costa Rica

La importancia del diálogo social costarricense queda evidenciado en el último Informe del Estado de la Nación (2016) que retrata la disminución considerable del conflicto social, que se redujo en un 29% entre el 2013 y el 2015 explicado por el uso del diálogo y las vías institucionales para canalizar las demandas de los distintos sectores sociales.¹⁰ Este dato nos introduce en el escenario del diálogo social en el mundo del trabajo costarricense.

Existen destacados organismos nacionales en Costa Rica donde se materializa el diálogo social con distintos resultados. Debe mencionarse el diálogo social sobre una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica en el marco de la Recomendación N°. 204 de la OIT, que si bien queda fuera del Estudio por no ubicarse en el sector público, merece destacarse el fructífero esfuerzo en lograr consensuar políticas públicas de manera tripartita sobre esta materia central.¹¹

⁸ Cfr. <https://www.latinno.net/es/case/12038/>.

⁹ Cfr. <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=649&tip=9>

¹⁰ Cfr. PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San José: PEN-CONARE, 2016, p. 273.

¹¹ Véase CHENG LO, Rosa. *Estudio de caso: El diálogo social en la construcción de una estrategia nacional para la transición de la economía informal a la economía formal en Costa Rica*. San José: Oficina Internacional de la OIT, 2017.

2.1.1. El Consejo Superior de Trabajo

El Consejo Superior de Trabajo es un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, constituido bajo el mandato del artículo 140 numerales 3 y 18 de la Constitución,¹² y los artículos 25, 26 y 27 de la Ley General de Administración Pública, en concordancia con la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La actual reglamentación del funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo (en adelante, Consejo o CST) está establecido en el Decreto Ejecutivo N.º 36157-MTSS de 19 de agosto de 2010 (en adelante, Decreto).¹³

Conforme lo señala el Decreto, el Consejo tiene por objetivo contribuir al desarrollo económico y productivo del país y a la consolidación de un sistema democrático de relaciones laborales sustentado en el trabajo decente y en el diálogo social permanente. Para alcanzar este objetivo, el CST debe analizar la situación del país en materia de trabajo, empleo y protección social con la finalidad de proponer y promover las políticas nacionales en ese campo. La sola lectura del objetivo del CST lo vincula con la labor institucional de la OIT, especialmente la influencia que ejerce la noción de trabajo decente formulado por el organismo internacional.

El CST está integrado por nueve delegados: a) los tres representantes del poder ejecutivo (los Ministros de Trabajo, Economía, y Presidencia); b) los tres representantes del sector empresarial; y, c) los tres representantes del sector laboral; siguiendo los lineamientos del Convenio No. 144 sobre consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).¹⁴ Asimismo, podrán participar otros actores sociales para la discusión de temas que así lo requieran, siempre y cuando tal participación sea aprobada unánimemente por el Consejo (artículo 4 del Decreto). Resulta importante destacar que su conformación siendo tripartita también es paritaria, lo que le otorga un carácter más democrático.

El CST es presidido por el Ministro de Trabajo. Aunque resulta plausible que la delegación gubernamental sea del más alto nivel -tres Ministros de Estado-, lo cierto es que también puede entorpecer el funcionamiento del CST si en realidad no se materializa su participación, esto viene quedando evidenciado por el registro de sus ausencias en las reuniones convocadas.¹⁵ Hay que tener presente que la presencia de los representantes de los otros dos Ministerios resulta fundamental en las discusiones sobre materias donde su labor institucional sea central. A modo de ejemplo, el tema del empleo no es una materia que se reduce a un consenso laboral sino que incluye otras dimensiones como la política económica o los programas de desarrollo nacional donde el Ministerio de Economía cumple un importante rol, de este modo su participación asegura que el consenso alcanzado sea apoyado por su dirección.

Los delegados gubernamentales son designados por el gobierno, mientras los representantes de los empleadores y de los trabajadores son designados por las organizaciones más representativas de sus sectores. Merece destacarse que dos de los tres representantes en propiedad de los trabajadores en el CST, así como dos de los tres suplentes, provienen de sindicatos del

¹² El artículo 140 de la Constitución establece los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al Ministerio de Gobierno.

¹³ Recientemente algunas de sus regulaciones fueron modificadas por el Decreto N° 40582-MTSS-MP de 17 de octubre de 2017.

¹⁴ Fue ratificado por Costa Rica el 27 de julio de 1981.

¹⁵ Véase las actas de las sesiones del CST donde se muestra la presencia permanente del Ministro de Trabajo, pero la ausencia reiterada de sus colegas que son sustituidos por los Viceministros u otro funcionario.

sector público,¹⁶ en razón que prácticamente el 80% de la fuerza sindical está incorporada al sector público.¹⁷ El mandato de los actores sociales del CST es de tres años, pudiendo ser reelectos (artículos 5 y 6 del Decreto).

El listado de funciones de la CST es muy amplio: a) Analizar, discutir, buscar y lograr acuerdos sobre las políticas en materia de trabajo, empleo y protección social para el desarrollo económico y social del país e incidir ante los poderes públicos en torno a los acuerdos alcanzados; b) Solicitar y analizar informes o estudios sobre políticas de trabajo, empleo y protección social; c) Emitir opinión sobre los proyectos de ley y decretos que, en los temas de su competencia, promueva el Gobierno de la República o la Asamblea Legislativa; d) Estudiar los proyectos de ley y decretos sobre las materias de su competencia que elaboren sus integrantes; e) Atender las consultas sobre las actividades de la Organización Internacional del Trabajo que remita el Poder Ejecutivo referidas al artículo 5 del Convenio No. 144 sobre la consulta tripartita;¹⁸ f) Discutir sobre la posible ratificación de Convenios Internacionales del Trabajo no ratificados; g) Pronunciarse por iniciativa de sus integrantes en temas de su interés; h) Establecer su régimen de organización y funcionamiento interno; i) Vincularse con otros espacios de diálogo nacional e internacional;¹⁹ j) Elaborar anualmente la memoria de sus actividades para incorporarla a la memoria institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; k) Promover el desarrollo de actividades de carácter nacional para el análisis de su competencia (artículo 3 del Decreto).

En realidad las funciones del CST pueden clasificarse en:

- Implementar estudios sobre el mundo laboral costarricense que monitorean su desenvolvimiento y contar con la información necesaria para la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Asesorar al gobierno en la elaboración, modificación o derogación de las normas nacionales.

¹⁶ Los representantes en propiedad de los trabajadores provienen del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Educación Costarricense, la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Trabajo y la Federación Nacional de Trabajadores Públicos y Privados. Los suplentes provienen del Sindicato de la Salud y la Seguridad Social, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum.

¹⁷ Rodrigo Aguilar Arce. 2016. “El Movimiento Sindical Costarricense a Partir de la Década del 40 del Siglo XX, sus Dificultades, Avances, Aciertos, Debilidades y Perspectiva Futura”, <http://www.relats.org/documentos/ORGAguiar.pdf>, pág. 1.

¹⁸ Conforme al artículo 5 de la referida norma internacional del trabajo, se deben celebrar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre: las respuestas de los cuestionarios relativos a los puntos del orden del día de la Conferencia y los comentarios sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia; las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones; el reexamen a intervalos apropiados de los convenios no ratificados y las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual; las cuestiones que pueden plantear las memorias sobre los convenios ratificados; y las propuestas de denuncias de convenios ratificados.

¹⁹ Además del mencionado Convenio No. 144, existen otros convenios internacionales ratificados por Costa Rica, donde se requiere la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en su implementación; como los Convenios Nos. 1 (sobre las horas de trabajo en la industria); 26 (sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos); 88 (sobre el servicio de empleo); 95 (sobre la protección del salario); 99 (sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura); 100 (sobre igualdad de remuneración); 111 (sobre discriminación en empleo y ocupación); 122 (sobre la política del empleo); 131 (sobre la fijación de salarios mínimos); 150 (sobre la administración del trabajo); y 160 (sobre estadísticas del trabajo).

-
- Participar en las consultas que correspondan sobre las obligaciones jurídicas internacionales de Costa Rica ante la OIT.
 - Ser el espacio de concertación nacional en materia socio-laboral.

Si bien son muy amplias las funciones atribuidas al CST que podrían dificultar alcanzar sus objetivos, resultan siendo comprensibles dada la naturaleza de sus labores, y lo más importante, les asegura contar con las potestades e instrumentos suficientes para dinamizar un espacio de diálogo social que concluya con firmes acuerdos.

Llama la atención que el Consejo no cumpla el importante rol de ser el espacio de diálogo social encargado en debatir sobre las obligaciones jurídicas internacionales del país ante la OIT. Por ejemplo, el Consejo no discute sobre las Memorias que remite el gobierno a los órganos de control sobre el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo ratificadas, ni tampoco se abordan las quejas por violaciones a la libertad sindical. Esto queda retratado en los dos últimos pronunciamientos de la Comisión de Expertos de la OIT (en adelante, CEACR) sobre el cumplimiento del Convenio N.º 144. En el año 2013 le señala que no fueron consultadas previamente las organizaciones sindicales sobre la remisión de las Memorias que se remiten a la CEACR, incumpliendo el artículo 5 párrafo 1 del Convenio.²⁰ Al año siguiente le reitera que las consultas tripartitas sobre las Memorias deben producirse en su fase de elaboración.²¹ Esto evidencia que no se recurre al Consejo para debatir el proyecto gubernamental de la Memoria que se dirige a la Comisión de Expertos.

Según la norma, las reuniones ordinarias del CST son quincenales y se convocan automáticamente, pudiendo establecerse reuniones extraordinarias, cuando así lo acuerden sus miembros, o lo convoque el Presidente. Se requiere un quórum mínimo de cinco delegados para poder sesionar (artículos 12, 14 y 15 del Decreto). Uno de los problemas más graves identificados en el funcionamiento del Consejo se produce por la falta de convocatoria de las sesiones: en 2015 y 2016 se celebraron 5 cada año. El Ministerio de Trabajo, como presidente del CST, debe convocar las reuniones. Sin embargo, se han producido períodos de tiempo que no funciona el Consejo por la falta de convocatoria del Ministerio de Trabajo, paralizándose por completo sus labores.²² Esto se originó por desacuerdos respecto a los procedimientos utilizados por el Ministerio de Trabajo para convocar y seleccionar a los representantes de los trabajadores.²³

Los temas de la agenda son propuestos y aprobados por los consejeros en el pleno y el orden de discusión es establecido de manera que se traten de forma alterna los temas de los distintos sectores. Asimismo, no está permitida la discusión de temas ajenos a la agenda aprobada, pero el Consejo puede dividir sus sesiones en dos partes, de forma que en la segunda parte puedan ser discutidos aquellos temas de carácter coyuntural que cualquiera de los sectores someta al conocimiento del CST. Los temas de la agenda están a cargo del sector que lo propone, el cual tiene bajo su responsabilidad la descripción del problema y la elaboración de las propuestas o

²⁰ Organización Internacional del Trabajo. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2013 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte IA)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. 569.

²¹ Organización Internacional del Trabajo. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte IA)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2014, p. 369.

²² Por ejemplo, se suspendieron las sesiones del CST en el primer semestre de 2016 ante la falta de convocatoria por el Ministerio de Trabajo, a pesar del reclamo de los consejeros de la representación de los trabajadores. Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. *Acta ordinaria No. CST-01-2016*. San José: Consejo Superior de Trabajo, 16 de junio de 2016, p. 2.

²³ Cfr. CHENG LO, Rosa. *Óp. Cit.*, p. 15.

planes de acción en torno a los temas correspondientes, los cuales se deben presentar por escrito (artículo 17 del Decreto).

Los acuerdos del CST se toman por mayoría calificada con al menos dos votos de cada sector, siendo de acatamiento obligatorio para las partes. En caso de no llegarse al acuerdo por mayoría calificada, ésta puede adoptarse con la mayoría simple de cinco votos, aprobándose dictámenes por mayoría y dictámenes por minoría. Estos acuerdos adoptados por mayoría simple no son obligatorios (artículo 16 del Decreto).

Es un tema siempre controversial la selección de la modalidad de adopción de decisiones en órganos tripartitos. En el caso costarricense se ha preferido la mayoría calificada, acompañado por su obligatoriedad. La fortaleza de esta modalidad consiste en que ninguna delegación va a sentirse excluida en la toma de decisiones y que su participación resulta fundamental para cualquier acuerdo, más aún por el carácter obligatorio que conlleva. El carácter obligatorio de los acuerdos no se convierte en un elemento perturbador del CST. Por el contrario, es un incentivo para los consejeros lograr arribar a acuerdos en vez de enfrentar situaciones donde el Estado tome decisiones unilaterales.

El CST cuenta con los servicios de una Secretaría Técnica, coordinada por un Director Ejecutivo a tiempo completo, con el perfil profesional que requiere el puesto. Su designación la efectúa el Ministro de Trabajo con aprobación del pleno del Consejo.

La Secretaría Técnica tiene las siguientes funciones, conforme lo establece el artículo 26: a) Encargarse de que las instancias correspondientes elaboren los estudios e informaciones necesarias para el conocimiento de las funciones del CST; b) Elaborar y someter a conocimiento del Consejo, un plan de trabajo que contemple las actividades necesarias para que en cada sector se discuta el informe sobre los tópicos a ser tratados en el pleno o en las comisiones de trabajo; c) Producir insumos para el trabajo de los consejeros, procurando una adecuada comprensión de los temas para la elaboración de propuestas a ser analizadas en el pleno y en las comisiones de trabajo; d) Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del consejo; e) Asistir, con voz y sin voto, a las sesiones del pleno y de las comisiones de trabajo; f) Confeccionar las actas de las sesiones del pleno para que sean aprobadas; g) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del CST y servir de apoyo a las acciones que se definan; h) Archivar y custodiar la documentación del Consejo; i) Servir de enlace permanente con las instituciones públicas, privadas y organismos públicos internacionales para el cumplimiento y funciones del Consejo; j) Poder contar con la colaboración financiera o técnica de otros organismos nacionales e internacionales; k) Enviar a los consejeros, previo a cada sesión, tanto la documentación que se requiera y las actas de la sesión anterior; l) Las demás que le señale el pleno.

La responsabilidad de la Secretaría Técnica es fundamental para el éxito del Consejo. Sin embargo, el diseño normativo establecido en el Decreto le otorga más un perfil de soporte y administrador de las actividades del Consejo, en vez de operatividad técnica para su funcionamiento.

Los recursos económicos para el funcionamiento del CST y su Secretaría Técnica provienen del presupuesto del Ministerio de Trabajo (artículo 28 del Decreto). Aunque la propia regulación permite que pueda recibirse colaboración financiera internacional para su funcionamiento. De igual modo, el Consejo puede solicitar apoyo técnico económico de cualquier institución relacionada con la temática planteada, tales como la OIT, las universidades o cualquier organización afín (artículo 27 del Decreto).

Las labores del Consejo en los últimos años se han centrado especialmente en dos temas. Por un lado, el debate sobre la regulación del teletrabajo en Costa Rica. Por otro lado, el seguimiento del Programa Nacional de Trabajo Decente. Profundicemos sobre estos temas.

El teletrabajo tiene una importancia central en el empleo costarricense,²⁴ lo que conlleva a que se discutiese una regulación pertinente para la materia. En ese esfuerzo normativo, el Gobierno impulsó la actualización de la reglamentación del teletrabajo y se expidió el Decreto No. 39225-MT-MICITT de 14 de septiembre de 2015 para la aplicación del teletrabajo en las instituciones públicas, que luego se acompañó con una Guía para su implementación. Tanto el Decreto del teletrabajo y su Guía fueron explicados por el Gobierno en las sesiones de 2016 ante el Consejo. Asimismo, el Gobierno viene impulsando ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley 19355 sobre el teletrabajo, por lo que la delegación gubernamental mantiene informado al CST sobre su debate en el Legislativo.

En el 2012 se suscribió el Programa Nacional de Trabajo Decente (2013-2017) dentro del CST que establece cuatro prioridades: 1) Promover el cumplimiento efectivo y aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la legislación laboral nacional; 2) Establecer una Política de Empleo y Trabajo Decente, con el propósito de crear mayores oportunidades de empleo decente, aumentando la empleabilidad de la fuerza laboral en empleos de calidad, así como eliminar barreras que impiden la integración de ciertos grupos vulnerables al mercado laboral; 3) Ampliar y fortalecer la protección social para todos; 4) Fortalecer el diálogo social tripartito y bipartito, con el mejoramiento de capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para formular estrategias de desarrollo socio-laboral.

Este programa nacional, apoyado por la cooperación técnica de la OIT, elaboró un Programa de Seguimiento con resultados e indicadores que miden el logro de las cuatro prioridades. Asimismo, el Consejo aprobó la composición de un Comité Tripartito de seguimiento del Programa Nacional de Trabajo Decente que sirviese de espacio de evaluación de las medidas gubernamentales que se implementen para cumplir con el Programa Nacional.

La aprobación tripartita del Programa Nacional de Trabajo Decente y su Comité Tripartito revelan el éxito del Consejo como espacio de diálogo social en la mejora de las relaciones laborales públicas y privadas costarricense.

El gobierno ha introducido como tema prioritario para el Consejo discutir la transición de la economía informal a la economía formal en el marco de la Recomendación N.º 204 de la OIT, lo cual recibió el respaldo de los demás consejeros.²⁵ Asimismo, los representantes de los empleadores plantean como temas que deben discutirse en el Consejo la formalización y fomento de la microempresa y la mediana empresa;²⁶ en el caso de los representantes de los trabajadores es el empleo público y el salario único, así como la ratificación de los Convenios Nos. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública y 154 sobre el fomento de la negociación colectiva.²⁷ Estos temas planteados por los consejeros del CST muestran la importancia que tiene el diálogo social para abordar los temas que ponen sobre la mesa la dinámica de las relaciones laborales. Sin embargo, esto no debe interpretarse que el CST carezca de dificultades en su funcionamiento, pero sin caer en los ritualismos donde puede primar la formalidad de las reuniones sobre el objetivo de alcanzar acuerdos concretos que mejoren el mundo del trabajo nacional. El CST además consideró unas guías para el sector público en 2016, según indican las Actas.

²⁴ Conforme a un estudio de 2013 señala que el 19% del empleo privado y el 4,3% del empleo público están ubicados en algunas de las modalidades del teletrabajo.

²⁵ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. *Acta ordinaria No. CST-02-2016*. San José: Consejo Superior de Trabajo, 4 de agosto de 2016, p. 2.

²⁶ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. *Acta ordinaria No. CST-03-2016*. San José: Consejo Superior de Trabajo, 8 de septiembre de 2016, p. 2.

²⁷ *Ibidem*.

El Consejo Superior de Trabajo de Costa Rica ha logrado importantes logros en el diálogo social tripartito como muestran estos dos temas prioritarios, pero también expandir el diálogo social en nuevos espacios de concertación. Por ejemplo, conformar una Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y Equidad de Género, o reactivar el Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, constituidos bajo el marco del CST.²⁸

2.1.2. La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público

La Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público (en adelante, la Comisión de Políticas) fue creada por el Decreto 29576-MTSS del 15 de junio de 2001 para encargarse de supervisar las negociaciones colectivas en el sector público costarricense. Con la reforma del Código de Trabajo (2016) fue eliminado. Sin embargo, cumplió una labor fundamental que merece señalarse porque marca pautas que se mantiene a este nivel del diálogo social en el sector público costarricense.

Estuvo integrado por el Ministro de Trabajo, el Ministro de Hacienda, el Ministro de la Presidencia, el Director General del Servicio Civil, un representante de nivel jerárquico de la entidad que negociaba la convención colectiva (artículo 12).

La Comisión de Políticas recibía la solicitud de negociación colectiva presentado por el sindicato mayoritario de la entidad pública, acompañado de la opinión de dicha entidad sobre el proyecto de convención colectiva y del nombramiento de su representante para participar dentro de la Comisión.

La Comisión de Políticas tuvo la responsabilidad de definir las políticas para cada negociación colectiva en el sector público, tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias, por lo que emitía las instrucciones pertinentes al negociador de la entidad pública. A lo largo de la negociación mantuvo el monitoreo del proceso para garantizar que las decisiones que se adoptasen se encontraban bajo el marco normativo.

Si bien la Comisión de Políticas no participó directamente en la negociación colectiva de la entidad pública, su rol de supervisión fue fundamental para alcanzar el acuerdo de la convención colectiva.

La reforma del Código de Trabajo (2016) incorpora un capítulo sobre la negociación colectiva en el sector público que incluye la mayoría de las regulaciones del procedimiento de negociación establecido por el Decreto 29576.

Durante el período de transición de la entrada en vigencia de las reformas –entre julio de 2016 a julio de 2017– se ordenó revisar las convenciones públicas vigentes en el sector público para encuadrarlo en el marco de la nueva regulación. Para ello la Comisión tuvo la responsabilidad en supervisarlos, estableciendo una serie de directrices que debía seguirse en la revisión: la búsqueda del bien común, el mejoramiento de la calidad del gasto público y la austeridad, el respeto al Estado de Derecho y a los compromisos nacionales e internacionales en la legislación laboral, la eficiencia y la transparencia en la función pública, la eliminación de la coadministración de las organizaciones laborales en la administración institucional.²⁹

²⁸ Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO. *Acta ordinaria No. CST-02-2016*. San José: Consejo Superior de Trabajo, 4 de agosto de 2016, p. 3.

²⁹ Cfr. VILLEGAS ROMÁN, Harold. “Convenciones colectivas en las relaciones laborales del sector público y privado: posición del Gobierno de Costa Rica”. En: *La negociación colectiva en las relaciones laborales del sector público y privado*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2016, p. 54-55.

Las convenciones colectivas que no cumplían con el nuevo marco normativo fueron denunciadas por la entidad pública y se abrió un período de negociaciones con los sindicatos para establecer la nueva regulación que lo sustituyese, bajo el mismo esquema establecido por el Decreto, es decir, la Comisión de Políticas cumplió la labor de monitorear que la negociación se desarrollase respetando la regulación, especialmente las disposiciones presupuestarias.

2.1.3. La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público

La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (en adelante la Comisión Negociadora) se crea con el Decreto 35730-MTSS del 14 de enero de 2010 tiene la atribución de actuar como instancia de negociación para los ajustes de salarios del sector público y sus componentes, bajo el marco del ordenamiento jurídico y financiero (artículo 9 literal a).

La Comisión Negociadora está constituida de manera bipartita y paritaria. La representación gubernamental está conformada por cuatro funcionarios: el Ministro de Trabajo, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Hacienda y el Director de la Dirección General del Servicio Civil. La representación laboral está conformada por un representante elegido por las confederaciones sindicales, un representante de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), un representante de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (ASPE) y un representante de las organizaciones sindicales más representativas de los funcionarios del sector público que no están afiliados a las confederaciones sindicales (artículos 3 y 5).

Asimismo, la Comisión Negociadora es una instancia de análisis de la política salarial del sector público, recomendando las políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público.

Para cumplir su principal labor de incrementar los salarios del sector público de manera concertada, la Comisión Negociadora se reúne ordinariamente dos veces por semestre y extraordinariamente cuando sea solicitado por el coordinador de uno de los dos sectores.

La Comisión Negociadora cuenta con una Secretaría Técnica designada por el Ministerio de Trabajo, la cual está encargada de levantar las actas de las sesiones y demás funciones que se le designen (artículo 13). Si bien el Decreto le otorga a la Secretaría Técnica labores administrativas, lo cierto es que sus funciones se extienden a otorgar cierto soporte técnico a la representación laboral en coordinación con sus asesores.

El Gobierno aprueba el acuerdo consensuado en la Comisión Negociadora fijando el incremento salarial en el sector público, de modo que hay un piso salarial estatal. Esto no impide que en la negociación colectiva de una entidad pública pueda lograrse un incremento superior al establecido por el Gobierno, aunque la convención colectiva suele centrarse en los incentivos salariales a la productividad de la entidad pública.

El éxito del modelo costarricense de reajustes salariales en el sector público queda evidenciando por los acuerdos que regularmente se alcanzan en la Comisión Negociadora. Sin embargo, el último reajuste (agosto 2016) publicado por un decreto gubernamental otorgó un incremento del 0,75% para los funcionarios profesionales más un adicional de 0,26% para todas las categorías no profesionales, pero sin estar acordado con los representantes laborales.

2.1.4. El Consejo de Salud Ocupacional

El Consejo de Salud Ocupacional (en adelante, CSO) es un organismo tripartito que tiene la función en contribuir en la mejora de las condiciones laborales y ambientales en los centros de trabajo (sectores público y privado) para la mejora de la calidad de vida de los trabajadores costarricenses. Su regulación se encuentra establecida en los artículos 274 y siguientes del Código de Trabajo.

La Junta Directiva del CSO se encuentra integrado por ocho miembros: cuatro representantes de organismos estatales –Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense de Seguro Social-, dos representantes de los empleadores y dos representantes de los trabajadores. Los representantes de los actores sociales son designados por el gobierno conforme a las ternas remitidas por sus organizaciones (artículo 275). A diferencia de los otros organismos nacionales del diálogo social, el CSO es tripartito pero no paritario.

Las funciones del CSO son: a) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajos del país; Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia; 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 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 la 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 al 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; j) Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia; y, k) Cualesquiera otras actividades propias de la materia (artículo 274).

Al igual que en los anteriores organismos de diálogo social, el CSO goza de las suficientes atribuciones para cumplir a cabalidad su objetivo, más aún cuando en la última función se permite ampliar las competencias sin necesidad de recurrir a una modificación legislativa.

Para asegurar esas labores del organismo la legislación costarricense le señala como recursos económicos: a) La suma global que se le asigne en el presupuesto del Ministerio de Trabajo; b) El aporte del Instituto Nacional de Seguros; c) Por las donaciones que le hagan las personas físicas y jurídicas; d) Por las sumas que, en virtud del convenio con organismos nacionales e internacionales, se destinen a programas específicos para engrosar sus recursos de cualquier ejercicio. Para los fines del inciso c) de este artículo, todas las instituciones del Estado quedan autorizadas para hacer donaciones al Consejo de Salud Ocupacional. La administración financiera de los recursos de CSO está a cargo del Ministerio de Trabajo, por medio de sus dependencias, sin que pueda destinarse suma alguna a fines diferentes del trabajo que compete al consejo expresado.

Con esta regulación se le asegura al CSO contar con los recursos económicos para su funcionamiento, si bien sujetos a la administración financiera del Ministerio de Trabajo, pero con la precisión que se trata de un presupuesto autónomo que no puede ser desviado de los objetivos prefijados. Esta regulación se encuentra más cercana al CNS que también refuerza sus funciones al asegurarles un presupuesto autónomo.

El CSO tiene la potestad de aprobar dos tipos de regulaciones de carácter obligatorio: las directrices y los criterios técnicos.

Las directrices son actos administrativos que formulan recomendaciones técnicas y tienen carácter vinculante para los empleadores y los trabajadores (artículo 282). Estas son elaboradas como estudios por los profesionales de la Secretaría Técnica y son sometidos por la Dirección Ejecutiva del CSO a la Junta Directiva, de modo que sean analizados y revisados por el órgano tripartito. Su aprobación las transforma en una directriz que debe ser publicada (artículos 120, 140 y 240,1 de la Ley General de la Administración Pública). Se han aprobado dos directrices que merecen destacarse. Por un lado, la Directriz sobre los contenidos teóricos que debe contener

un programa de capacitación básica para las comisiones del CSO (11 de marzo de 2009). Por otro lado, la Directriz para la prevención y abordaje del VIH-SIDA en el mundo del trabajo (27 de enero de 2010).

Los criterios técnicos son elaborados por el área legal del CSO que reglamentan aspectos de la salud ocupacional, seguridad y medio ambiente laboral y buscan orientar a los empleadores y trabajadores sobre el alcance regulatorio de las normas vigentes en la materia. Estos criterios son sometidos a la consideración de la Junta Directiva para su aprobación. Se han aprobado once criterios técnicos que abordan diversos temas: competencia de las entidades públicas en materia de salud ocupacional, reglamentaciones sobre materias de salud, regulaciones sobre la extensión de jornadas laborales.

Hay que destacar que el Consejo de Salud Ocupacional aprobó el Plan de Acción de Política Nacional de Salud Ocupacional (2016-2019) donde se definen las prioridades sobre la materia y establecen acciones concretas para disminuir la siniestralidad laboral por medio de la coordinación entre los actores sociales. Este Plan de Acción se enmarca dentro del Plan Nacional de Salud Ocupacional 2015, lo que evidencia la planificación alcanzada en el CSO para una política a mediano y largo plazo en el país.

Aunque es ajeno a estos órganos constituidos formalmente de diálogo social, merece destacarse el reciente acuerdo alcanzado tripartitamente en la reforma del Régimen de Invalidez, Viudez y Muerte (IVM) por medio de una Mesa de Diálogo. Debido a la crisis económica-financiera del 2008 que afectó al país, se debatió la necesidad de reformar el sistema pensionario costarricense para evitar su colapso en el futuro. Para ello se constituyó la Mesa con participación del Gobierno y los actores sociales desde abril a octubre de 2017, evaluando los informes preparados por la Universidad de Costa Rica y la OIT. Se aprobaron cambios en materia de gobernanza y el incremento del rendimiento de las reservas y otras medidas, sin que se modificase las bases de contribución, los beneficios pensionarios, la edad de retiro, etc. Asimismo, se aprobó que se convocase la Mesa cada cinco años para actualizar el impacto de las medidas y elaborar nuevas si se requieren.

En general, las reformas legales sobre este tema en América Latina las desarrolla directamente el Estado sin participación de los actores sociales, a pesar de ser los contribuyentes y beneficiarios directos. La reforma del IVM es un ejemplo del éxito del diálogo social costarricense en un tema tan sensible y complejo como el régimen pensionario, pilar de la seguridad social del país.

2.2. El diálogo social en Colombia

Si bien el diálogo social en el mundo del trabajo colombiano tiene su fuente en la Ley N.º 278 de 30 de abril de 1996 y la ratificación del Convenio N.º 144 sobre consultas tripartitas en 1999, en los últimos años el diálogo social en Colombia ha cobrado una centralidad relevante en las relaciones laborales. Esto se puede entender en el contexto del proceso de paz impulsado por el Gobierno y la sociedad civil, lo que se ha materializado en un renovado impulso.

En esta sección nos vamos a centrar especialmente en el funcionamiento del órgano tripartito y paritario –la Comisión Permanente de Concentración de Políticas Laborales y Salariales– y en la multiplicidad de comisiones que se constituyen desde este espacio de diálogo social.

2.2.1. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales

El marco constitucional colombiano establece que un órgano tripartito tiene la facultad en solucionar los conflictos colectivos de trabajo reproduciendo el modelo implementado por la OIT. En efecto, el artículo 56 de la Constitución de Colombia en su tercer párrafo señala: “Una

comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”. Este mandato constitucional sienta la base del diálogo social en el país, correspondiendo a este órgano tripartito cumplir dicho rol tanto en el sector privado y público.

La Ley N°. 278 creó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales (en adelante, la Comisión Permanente) que se encuentra adscrita al Ministerio de Trabajo, siendo su sede principal en Bogotá y con subcomisiones departamentales (artículo 1).

Entre las funciones que se le otorga a la Comisión Permanente por el artículo de la Ley son:

- Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia en un marco de coordinación económica y equilibrio social;
- Contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo;
- Fijar de una manera concertada la política salarial;
- Fijar de una manera concertada el salario mínimo de carácter general;
- Fijar de una manera concertada la política laboral en los términos más amplios en sus diversas materias;
- Revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas por la Comisión Permanente;
- Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria;
- Preparar los proyectos de Ley en materias sujetas a su competencia, de modo que el Gobierno los presente al Congreso;
- Absolver las consultas que el Gobierno le formule;
- Darse su propio reglamento, así como el de sus subcomisiones departamentales y el de los comités sectoriales;
- Todas las demás que se desprendan de sus funciones primordiales y que sean necesarias para el cabal cumplimiento de las mismas.

La Comisión Permanente se encuentra constituida tripartitamente, conforme al mandato constitucional, estableciendo que la representación gubernamental es presidida por el Ministro de Trabajo, acompañado de los Ministros de Hacienda, Desarrollo Económico y Agricultura, además del Director del Departamento Nacional de Planeación, aunque pueden ser sustituidos por un delegado de esas dependencias públicas. La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública participó desde la primera sesión. Los empleadores están representados por cinco personas designadas por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de los distintos sectores del país. En la actualidad están representados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (FENALCO), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Asociación de Entidades Financieras y Bancarias (ASOBANCARIA). Los trabajadores tienen tres representantes designados por las Confederaciones Sindicales más representativas del país –la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) –, un representante de los pensionados –la Confederación Democrática de Pensionados (CPD) –, y un representante de los desempleados (artículo 5). De este modo, la

Comisión Permanente es también paritaria (cinco representantes de cada uno de los sectores), resaltando que incluye a otros actores sociales del mundo del trabajo: los pensionistas y los desempleados.

La misma Ley establece que la Comisión Permanente adopta sus decisiones de forma consensuada, siendo el voto de cada sector representativo conforme a la decisión mayoritaria de sus miembros. Respecto a la adopción de la fijación del salario mínimo se establece una reglamentación especial, que ante la falta de consenso, el Gobierno podrá dictarlo unilateralmente (artículo 8).

Un aspecto resaltante de la referida Ley es que fracasada la etapa del arreglo directo de los conflictos colectivos de trabajo, cualquiera de los sectores representado en la Comisión Permanente podrá solicitar que esta sea convocada con el objeto de oír a las partes en conflicto. Para ello, la Comisión Permanente podrá nombrar una subcomisión accidental que también estará integrada en forma tripartita. El rol de esta subcomisión será actuar como amigable componedor, pudiendo proponer fórmulas de arreglo tendientes a solucionar el conflicto colectivo. La renuencia a concurrir por algunas de las partes, no constituyen un impedimento para que sesione la subcomisión (artículo 9). Justamente bajo el marco de esta regulación legal se han constituido una serie de comisiones y subcomisiones con participación tripartita que materializan el diálogo social en el mundo del trabajo colombiano. A continuación analizaremos cada uno de ellos, aunque nos referiremos con mayor profundidad a la Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT (en adelante, CETCOIT) por su especial relevancia.

2.2.2. El Comité Sectorial del Sector Público

El Comité Sectorial del Sector Público es un organismo asesor de los temas de concertación socio-laborales de la Comisión Permanente, gozando de las siguientes funciones: a) Estudiar, evaluar, dialogar y concertar los temas y aspectos relativos a las relaciones laborales; las condiciones de trabajo y empleo de la administración pública del nivel central; b) Promover el mejoramiento de las relaciones laborales en la administración pública, así como el tratamiento y solución democrática de los conflictos laborales que se susciten en el sector público; c) Promover el mejoramiento en el servicio público de la administración pública; d) Presentar recomendaciones a la Comisión Permanente, al Gobierno Nacional sobre los temas que sean de su competencia; e) Las demás funciones que delegue la Comisión Permanente y el Ministro de Trabajo, en calidad de Presidente.

El Comité Sectorial está integrado por el Ministro del Trabajo, quien lo preside, acompañado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Por el lado de los trabajadores, se encuentran representados por cinco delegados de las organizaciones sindicales del Sector Público más representativas y nombradas por ellas. Esto le da un carácter paritario al Comité Sectorial.

El éxito más destacado del Comité Sectorial fue propiciar el diálogo social entre el Gobierno colombiano y los representantes sindicales en las reformas normativas para el ejercicio del derecho de negociación colectiva en el sector público, lo que concluyó con el acuerdo que el Gobierno promulgue una norma al respecto. En efecto, el país sudamericano es un buen ejemplo de la evolución del derecho de negociación colectiva en los servicios públicos desde una posición inicial que lo prohíbe hasta una fase actual que lo fomenta.

El Decreto 160 de 2014 promulgado por el Gobierno reglamenta la Ley 411 de 1997 sobre los procedimientos de negociación y solución de controversias con las organizaciones de empleadores públicos eliminando las prohibiciones que impedían su ejercicio.³⁰ Como resultado

³⁰ La Ley 411 de 1997 (5 de noviembre) aprueba el Convenio N.º 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

del Decreto, el 11 de mayo de 2015 se suscribió la primera acta de negociaciones colectivas en el sector público colombiano, siendo los firmantes los mismos miembros del Comité e incorporando a la negociación otras organizaciones sindicales representativas. Posteriormente, se suscribe un segundo convenio el 29 de junio de 2017 mostrando la fortaleza alcanzada en la negociación colectiva de los servicios públicos colombiano.

2.2.3. La subcomisión de asuntos internacionales del sector trabajo

La subcomisión fue creada el 24 de mayo de 2012 por la Comisión Permanente para cumplir el papel de examinar y ser consultada sobre: a) los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la conferencia; b) las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT; c) la reconsideración de los convenios no ratificados y las recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto, para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su eventual ratificación; d) la revisión de las cuestiones planteadas en las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo; e) los temas de interés de sus miembros que tenga relación con los asuntos internacionales del mundo del trabajo.

Los miembros de la subcomisión tienen una valoración dispar sobre su funcionamiento. La representación gubernamental destaca que es un foro tripartito donde se discuten los temas vinculados a las obligaciones internacionales del país con la OIT. La representación empresarial considera que la subcomisión ha cumplido a cabalidad sus funciones, valorando las discusiones producidas sobre la violencia en el mundo del trabajo y sobre la migración laboral. Por el contrario, los representantes sindicales consideran que no se ha producido decisiones significativas, especialmente en la toma de decisiones de ratificar los convenios internacionales del trabajo.³¹

2.2.4. La subcomisión de género

La subcomisión de Género de la Comisión Permanente fue creada mediante la Resolución N.º 758 de 7 de marzo de 2016, en cumplimiento de lo estipulado por la primera acta de acuerdo de negociación colectiva en el sector público de 2015 en el que el Gobierno, junto con las organizaciones sindicales de empleados públicos, concertaron una reglamentación para la prevención del acoso sexual en el ámbito laboral y una política de género que permita disminuir la brecha salarial y laboral existente entre hombres y mujeres.

2.2.5. La Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT)

En el año 2000, conforme a lo señalado por el artículo 9 de la Ley N.º 278 de 1996, la Comisión Permanente creó la CETCOIT, conformada tripartitamente por representantes del gobierno colombiano, por los representantes de las tres centrales sindicales más importantes del país (CUT, CGT y CTC) y por representantes del gremio empresarial (ANDI), presidido por un facilitador. La CETCOIT se constituyó como un órgano nacional competente para resolver casos en materia de libertad sindical.

La CETCOIT ha tenido cuatro períodos en su vida institucional. El primer período transcurre desde su conformación hasta el 2006 sin mayor incidencia real en la solución de los

³¹ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017, p. 475.

conflictos colectivos colombianos. El segundo período se ubica entre el 2006 y el 2009, impulsado por la suscripción del Acuerdo Tripartito en Ginebra que lo reactiva parcialmente bajo la presidencia del Representante Permanente de la OIT en Colombia. En este período se inician las labores de solución de conflictos colectivos lográndose 3 acuerdos dentro de 5 casos sometidos a la comisión.³² El escaso número de casos sometidos se explica por la novedad del funcionamiento de la CETCOIT. Asimismo, se señala que la falta de conocimiento desde la dirección sobre la legislación laboral nacional y de la idiosincrasia de los actores sociales impide alcanzar un mayor impacto desde la dirección. El tercer período transcurre entre el 2009 y el 2012, donde el Viceministro de Relaciones Laborales sustituye en la dirección al Representante Permanente de la OIT. En este período se alcanzan 11 acuerdos,³³ todavía las cifras son bajas debido a la desconfianza hacia la autoridad gubernamental. El cuarto período se inicia en 2012 con el nombramiento consensuado por sus miembros del Ex magistrado Cifuentes como facilitador de la CETCOIT.³⁴ Su nombramiento vino impulsado por las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT que visitó el país en 2011.

En este último período se alcanzan los mayores logros de la CETCOIT. Hasta diciembre de 2016 se tramitaron 181 casos y se lograron 116 acuerdos,³⁵ es decir, el 64,1% de los casos concluyeron con un acuerdo entre las partes. Hay que destacar que 73 de los acuerdos provienen del sector público y 43 acuerdos pertenecen al sector privado, esto significa que el 63,1% de los acuerdos ante la CETCOIT solucionaron conflictos colectivos del sector público. También se debe subrayar que se suscribieron 25 convenios colectivos entre los acuerdos logrados.

Un significativo número de casos sometidos a la CETCOIT son conflictos colectivos de libertad sindical que previamente fueron presentados como quejas sindicales ante el Comité de Libertad Sindical, por lo que el órgano tripartito nacional cumple un rol componedor sobre casos con un alto grado de conflictividad.

Es un éxito sustancial dentro de un contexto donde las relaciones laborales colombianas se caracterizan por su conflictividad y la ausencia de experiencias exitosas de diálogo social. Por ejemplo, las organizaciones sindicales son muy críticas con el Estado colombiano (Poder Judicial, Ministerio de Trabajo, especialmente, la Inspección General del Trabajo) al considerarlo carente de la capacidad de asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y la solución de los conflictos laborales. En este panorama la CETCOIT es un claro ejemplo de la construcción de la paz social en el mundo del trabajo colombiano.

La inicial desconfianza que existió entre los miembros de la CETCOIT fue vencida por el desempeño del magistrado Cifuentes, quien de manera integradora y resolutoria se desarrolló en los primeros casos que se le sometieron a la Comisión, de modo que los distintos representantes comprendieron las potencialidades que se podía alcanzar por medio de la facilitación que cumplía la CETCOIT. Esto explica la valoración que señalan los componentes de la Comisión. Los representantes sindicales encuentran en la Comisión un mecanismo que pone solución al conflicto colectivo de los trabajadores sindicalizados. Los representantes empresariales identifican en la Comisión un espacio donde se resuelve la conflictividad al interior de la empresa, abriendo opciones de una paz laboral que beneficia la productividad. Los representantes gubernamentales hallan en la Comisión el medio para cumplir los objetivos

³² Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *ABC de la CETCOIT*. Bogotá: Oficina de Proyectos de la OIT para Colombia, 2015, p. 7.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Antes de su nombramiento, hay un período de transición donde el Ministerio de Trabajo y funcionarios de la OIT de Ginebra seleccionan los casos más conflictivos sometidos al Comité de Libertad Sindical y convocan a las partes para buscar una solución negociada. Por este medio se solucionan algunos casos.

³⁵ Información publicada por el Ministerio de Trabajo.

establecidos por la Constitución y las normas estatales. Asimismo, en el Ministerio de Trabajo existe el reconocimiento de que la CETCOIT ha supuesto una notable mejora en la solución de los conflictos colectivos y en la imagen de Colombia en los organismos internacionales, especialmente en la OIT.

Estos éxitos de la CETCOIT son también reconocidos por el Comité de Libertad Sindical, que valora los acuerdos logrados en los casos resueltos, significando una sustancial mejora en la protección de la libertad sindical en el país.³⁶

Otro importante actor incorporado a la CETCOIT es la Procuraduría General de la República para los casos de conflictos colectivos del sector público. El rol de la Procuraduría es central para la solución de estos casos porque otorga la seguridad jurídica a los acuerdos que celebre la entidad pública quejada. La eventual sanción sobre el funcionario que celebra un acuerdo para solucionar un conflicto laboral por extralimitarse en sus atribuciones provoca una parálisis administrativa. Entre una de sus funciones de la Procuraduría es vigilar que no se produzcan estas irregularidades, por lo que al participar activamente en las sesiones respaldando el acuerdo, alienta a que el funcionario público lo suscriba. Este rol ha permitido que un significativo número de casos en el sector público puedan ser resueltos en la Comisión.

El afianzamiento de los éxitos de la CETCOIT produjo un proceso de construcción común logrando que la dinámica implementada por el magistrado Cifuentes fuera interiorizada por los miembros tripartitos de la Comisión, a tal punto que en la actualidad hay una clara identificación y apropiación de sus logros. Muestra de ello es que la propia dinámica de los casos ha llevado a las centrales sindicales o al gremio empresarial que actúen de manera independiente distanciándose de la posición de las Partes. Esto supone romper con una visión clientelista donde se actúa como defensores de las Partes.³⁷ Por supuesto, esto no puede interpretarse como un alejamiento de los intereses de los trabajadores o de la empresa. Retrata más bien que esos intereses se logran con un acuerdo justo para las Partes.

En general, existe un consenso entre los componentes de la Comisión en considerar que el rol del magistrado Cifuentes fue determinante para que la CETCOIT lograra tener éxito en la solución de los casos. Más allá de la calidad académica y el prestigio profesional de Cifuentes, se resalta su independencia y la autoridad moral de la que goza. Estos rasgos se plasman durante las sesiones en factores que influyen en el abandono de los posicionamientos de las Partes acercándose a un escenario de resolución del conflicto. El propio magistrado Cifuentes subraya que su rol de facilitador está sujeto a la decisión de los miembros de la Comisión y que la clave es conservar de manera permanente su neutralidad. Este último elemento es esencial para cualquier mediación exitosa.

Asimismo, las organizaciones sindicales reconocen el rol cumplido por el gremio empresarial y los representantes gubernamentales en las tareas de la Comisión, respectivamente. Resaltan que sin el inicial involucramiento de la ANDI las empresas hubiesen sido renuentes a participar en las sesiones o celebrar acuerdos. Sin el apoyo organizativo de los representantes gubernamentales el funcionamiento de la Comisión sería difícil. El primer comentario sindical retrata la fortaleza de la presencia tripartita en la Comisión porque se genera confianza hacia las Partes al considerarlo como interlocutores legítimos, promoviendo un escenario de empatía en

³⁶ Por ejemplo, en el caso de la negación del derecho de negociación colectiva de una empresa colombiana, el Comité de Libertad Sindical toma nota con satisfacción del acuerdo logrado en el seno de la CETCOIT por la organización querellante y la empresa con la firma de una convención colectiva de trabajo. Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Informe N.º 375 del Comité de Libertad Sindical*, Junio 2015, Caso 3063 (Colombia), párrafo 131.

³⁷ El Acuerdo que adopta el Manual de Admisibilidad establece en su artículo 15 sobre el rol de los miembros de la CETCOIT: “Todos los miembros tripartitos que integran la CETCOIT, deberán actuar con independencia e imparcialidad al sector que representan, buscando siempre el consenso que permita lograr el acuerdo entre las partes”.

las sesiones. De igual modo, el gremio empresarial valora de manera positiva la actuación de las organizaciones sindicales.

La Comisión Permanente aprobó en el 2012 mediante un Acuerdo el Manual de Admisibilidad de Quejas de la CETCOIT. Dicho Manual le otorgó organicidad a la CETCOIT estableciendo las materias de su competencia, los requisitos de los querellantes y de admisibilidad de la queja, la estructura de la Comisión para abordar los casos y su funcionamiento, la formalidad del acta del acuerdo, el seguimiento de los acuerdos y, las facultades del facilitador. El Manual fue elaborado y aprobado de manera consensuada por los componentes de la Comisión, por lo que el Acuerdo de la CPPSL es una refrendación de esa decisión alcanzada.

Conforme al Manual de Admisibilidad, la CETCOIT es competente sobre los casos que se presenten quejas en materia de libertad sindical reconocidos por los Convenios Nos. 87, 98, 151 y 154 de la OIT, que están ratificados por Colombia. Asimismo, es competente para conocer las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (artículo 3). Aunque en este último supuesto no suspende que el órgano de control internacional continúe en sus labores, aunque la celeridad del caso ante la CETCOIT ha llevado a que el acuerdo haga innecesario el pronunciamiento del Comité sobre el fondo de la materia y se limite a respaldarlo.

El mismo Manual establece que la CETCOIT carece de competencia para los casos donde los derechos en conflicto se encuentran prescritos, los asuntos hayan merecido una resolución de la autoridad judicial y sean cosa juzgada,³⁸ sean temas ajenos a la libertad sindical, controversias sobre derechos laborales individuales y, temas relacionados con las reestructuraciones de entidades públicas no relacionadas con la libertad sindical.

En la práctica, la CETCOIT ha facilitado los más diversos temas sobre libertad sindical. Las centrales sindicales resaltan que un número significativo de los casos son causados por pactos colectivos celebrados en empresas donde existen sindicatos, socavando la negociación colectiva.³⁹ También se menciona casos que abordan problemas internos de los sindicatos o rivalidades entre sindicatos en una misma empresa, cuando estos deberían ser resueltos por las centrales sindicales y sus afiliados.

Conforme al Manual de Admisibilidad, la Secretaría Técnica de la CETCOIT –que está bajo la responsabilidad de los representantes gubernamentales– es la instancia competente para recibir y tramitar las solicitudes presentadas, correspondiendo a la Subcomisión de Admisión de Casos –conformado tripartitamente– aprobar su admisibilidad. La gran mayoría de los casos que se someten a la CETCOIT cumplen con los requisitos por lo que son declarados admisibles, conforme lo señala el Ministerio de Trabajo, sin que exista queja de las organizaciones sindicales al respecto.

Aunque no viene establecido en el Manual, por lo general el Viceministro es la autoridad que invita a las Partes a asistir a la sesión fijada por la CETCOIT, lo que le otorga una formalidad que respalda la acción de la Comisión.

El Manual de Admisibilidad establece en su artículo 11 que se suscribirán actas que contengan los acuerdos alcanzados. Asimismo, señala que cuando las Partes convengan que el

³⁸ A pesar de la falta de competencia ante la cosa juzgada, algunos miembros de la CETCOIT reconocieron que se han apartado de esta regulación por la gravedad del conflicto y han logrado acuerdos entre las Partes.

³⁹ El Ministerio de Trabajo no registra los casos de la CETCOIT por el tipo de materia de libertad sindical que se aborda en las facilitaciones, por lo que no se puede cuantificar la afirmación sindical.

acuerdo suscrito tenga el efecto de un contrato de transacción,⁴⁰ así lo consignarán en el acta, para lo cual se exige que las partes presenten sus poderes de representación para transigir.

Aunque no lo menciona el Manual, los contratos de transacción deben establecer con claridad las obligaciones de las partes y garantizar su cumplimiento, por lo que ante la eventualidad de su incumplimiento la normativa civil le otorga título ejecutivo sin necesidad de ningún otro requisito. De este modo, se puede acudir judicialmente a exigir el cumplimiento de las obligaciones suscritas en el acta. Lo cierto es que la práctica generalizada de las actas que se suscriben en la CETCOIT por las partes no es establecida como contratos de transacción.

En general, las actas de la CETCOIT se elaboran con precisión y claridad para evitar controversias posteriores en su interpretación. Sin embargo, esto no ha impedido que se produzcan dificultades en su aplicación por interpretaciones erróneas o tendenciosas de las Partes al sentido expresado por el acta, lo que en realidad buscan es entorpecer el cumplimiento del acuerdo o incumplirlo.

El artículo 12 del Manual de Admisibilidad establece que corresponde a la Subcomisión de seguimiento –conformada tripartitamente– revisar periódicamente los acuerdos, por lo que debe convocar reuniones que considere conveniente con las Partes. Asimismo, deberá acompañar a las partes firmantes y brindar asesoría si se lo solicitan. Entre otra de sus tareas es elaborar un informe mensual de seguimiento de cumplimiento de las actas que le será remitido a la Comisión Permanente. Finalmente, señala que en los casos de incumplimiento de los acuerdos, la Subcomisión podrá sugerir a la CETCOIT que las partes sean convocadas nuevamente a una sesión.

Lo cierto es que se viene produciendo un incumplimiento parcial del artículo 12 del Manual de Admisibilidad. No existe una revisión periódica de los acuerdos, de modo que el seguimiento solo se produce cuando la parte laboral comunica el incumplimiento del acuerdo. Se asume que ante la ausencia del reclamo el acuerdo debe estar cumpliéndose. También hay una menor participación activa de los representantes sindicales en la Subcomisión, se prefiere que los incumplimientos sean tratados en las sesiones de la CETCOIT.

Merece mencionarse que la aplicación del artículo 200 del Código Penal⁴¹ contribuiría a que las violaciones a la libertad sindical disminuyan considerablemente, lo que sin duda tendría un impacto favorable en las propias labores de la CETCOIT. Sin embargo, a pesar de que se introdujo el delito en el Código Penal desde el 2011, no se han producido sentencias judiciales sobre la materia, siendo la Fiscalía responsable por esta inoperancia.

La afirmación no se dirige a vincular la actuación de la CETCOIT con la aplicación del artículo 200 del Código Penal, sino se plantea como una herramienta jurídica que socave la impunidad laboral. En otras palabras, lo que está detrás de esta afirmación es acabar con la impunidad laboral de la violación de la libertad sindical en el país, es decir, las graves violaciones que son tipificadas penalmente deben ser sancionadas judicialmente, creando un escenario laboral de cumplimiento de este derecho fundamental. En otras palabras, la aplicación de la sanción penal desalentaría este tipo de casos.⁴² Esto terminará reforzando a la CETCOIT, en tanto espacio tripartito resolutorio de los conflictos colectivos, donde el compromiso de cumplimiento se incorpora a la cultura de las relaciones laborales colombiana. Por el contrario, en el escenario de

⁴⁰ El artículo 2469 del Código Civil colombiano señala: “La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que solo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa”. Esto significa que el contrato de transacción en materia laboral es una forma de poner fin extrajudicialmente al conflicto entre las partes.

⁴¹ El artículo 200 del Código Penal regula el delito por violación del derecho de reunión y de asociación sancionada con pena privativa de la libertad.

⁴² Las denuncias de asesinatos de sindicalistas son vistos por los juzgados penales competentes.

impunidad laboral, el incumplimiento de las obligaciones laborales sobre la libertad sindical no representa un costo para sus perpetradores por lo que termina desalentando llegar a acuerdos o cumplir los alcanzados.

El artículo 11 de la Ley N.º 278 de 1996 faculta al Gobierno para abrir créditos y efectuar los traslados presupuestales para asegurar el cumplimiento de las labores de la Comisión Permanente. Esto significa que por mandato de la Ley, la CETCOIT debería contar con un presupuesto financiado por el Estado en tanto es uno de sus órganos. No obstante, el financiamiento principal ha provenido de la cooperación internacional por lo que ante la finalización de estos recursos, el Gobierno estará obligado a incluir en el diseño del presupuesto del Ministerio de Trabajo una partida presupuestaria que asegure su financiamiento.

El éxito de la CETCOIT en el mundo del trabajo colombiano le abre una perspectiva positiva que puede coadyuvar a afianzar el proceso de construcción de la paz en las relaciones laborales del país.

2.3. El diálogo social en Chile

El retorno a la democracia en Chile (1990) abre la oportunidad del diálogo social en el país. Muestra de ello, es que meses previos a la transición del Gobierno, los actores sociales –la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) – suscriben el Marco de Referencia para el Diálogo (31 de enero) que tiene como finalidad crear un espacio bipartito de diálogo social para favorecer las relaciones laborales estables y equitativas. En el mismo año, esto se ve ampliado con la incorporación del Gobierno, por lo que se adoptó el Acuerdo Marco (27 de abril) de carácter tripartito con el objetivo de lograr acuerdos bipartitos y tripartitos, pero sin lograr una institucionalidad de un órgano permanente.

Este Acuerdo Marco propició la suscripción de acuerdos nacionales intersectoriales e interprofesionales, que incluyen al sector público.⁴³ Merece destacarse que anualmente el Gobierno se reúne con las organizaciones de los trabajadores del sector público, especialmente con los sectores de educación y salud, así como los trabajadores de las municipalidades, para negociar acuerdos colectivos. Si bien el Código de Trabajo de 2002, que regula la negociación colectiva, no se aplica en la administración pública y local (artículo 1, casi idéntico al Código de 1987), esto no ha impedido que se circunscriban acuerdos colectivos bajo el amparo del Convenio N.º 151 de la OIT ratificado por el país el año 2000. Mayormente la negociación se centra en un reajuste general de remuneraciones con los representantes de las distintas asociaciones de funcionarios públicos.⁴⁴

También en el año 2000 se constituyó el Consejo de Diálogo Social con la participación del Gobierno, la CUT y la CPC, por medio de la conformación de cuatro mesas de trabajo sobre reformas laborales, seguro de desempleo, mujer y mercado de trabajo, solo estas dos últimas concluyeron con acuerdos que se materializaron en la adopción de decisiones gubernamentales. En el Consejo se elaboró un anteproyecto de ley de institucionalización del organismo, reconociendo su carácter consultivo, tripartito y autónomo del gobierno, emitiendo opiniones

⁴³ Véase MORGADO VALENZUELA, Emilio. *Diálogo social y políticas públicas*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo, Noviembre de 2006, p. 21-23.

⁴⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Solicitud Directa del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2015.

sobre proyectos de ley.⁴⁵ Sin embargo, este esfuerzo fracasó cuando el Consejo dejó de sesionar (agosto de 2001) por la crisis económica que se abatió sobre el país andino.⁴⁶

Este fracaso no impidió que en los siguientes años se constituyeran mesas tripartitas o bipartitas entre los actores sociales con el Gobierno para celebrar acuerdos en materia laboral tanto para el sector privado y público, pero se mantuvo ausente un espacio institucionalizado permanente de diálogo social.

Finalmente, en el marco de la reforma del Código de Trabajo, el Gobierno incluye en un apartado de la ley la creación del Consejo Superior Laboral, aunque la propia reforma recibió la crítica del sector empleador por no hacerlo partícipe del proceso. En efecto, la CPC le comunica a la CEACR su malestar al indicar que la elaboración del proyecto no respetó los principios de diálogo social formulados en el Convenio N.º 144 ratificado por Chile, en razón que solo se consideró la opinión del sector trabajador.⁴⁷ Sin embargo, esto no impidió la aprobación de la reforma del Código de Trabajo y la creación del Consejo Superior Laboral.

El Consejo Superior Laboral es el órgano tripartito chileno que se constituye por medio de la Ley N.º 20.940 de 8 de septiembre de 2016, en el marco de la reforma del Código de Trabajo. Posteriormente, se emite su reglamento con el Decreto número 6 de 25 de enero de 2017. Sin embargo, la norma no establece que tenga atribuciones en el sector público.

2.3.1. La Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales

La Ley N.º 20.267 de 6 de junio de 2008 crea la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (en adelante, la Comisión) con el objetivo de reconocer formalmente las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico otorgado por la educación, de modo que pueda favorecerse a las oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización.

La Comisión está constituida de manera tripartita y paritaria, siendo un antecedente en su conformación al Consejo Superior Laboral. En efecto, la Comisión se encuentra conformada por nueve miembros, los tres representantes gubernamentales son nombrados por el Ministro de Trabajo, el Ministerio de Hacienda y el Ministro de Educación; los tres representantes del sector empresarial son designados por las organizaciones de empleadores con mayor representatividad entre los representantes de los sectores productivos participantes del sistema; y los tres representantes del sector laboral son designados por las centrales de trabajadores de mayor representatividad del país (artículo 5). Actualmente, dos de los tres representantes sindicales provienen del sector público.⁴⁸ Los miembros de la Comisión eligen a su Presidente y Vicepresidente.

⁴⁵ Cfr. MORGADO VALENZUELA, Emilio. *Óp. Cit.*, p. 24 y 52.

⁴⁶ Cfr. CERDA BEKER, Claudia y CUEVAS VALENZUELA, Hernán. *El diálogo social: Experiencias en Chile (Segunda Parte)*. Santiago de Chile: Arzobispado de Santiago, Septiembre 2013, p. 4.

⁴⁷ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe III (Parte 1A)*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2017, p. 473.

⁴⁸ Una de las tres representantes nombradas por la Central Única de Trabajadores proviene de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y otro proviene del Sindicato de Trabajadores Independientes a Honorarios de Santiago, cuyos miembros trabajan para el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes del Ministerio de Cultura.

La Comisión ha dado forma a un sistema nacional de certificación conocido como *ChileValora* y estructurado por organismos sectoriales de competencias laborales que permiten cubrir las diversas modalidades del empleo, en el sector privado y público, respectivamente. Entre estos organismos sectoriales, algunos cubren la administración pública, incluso el subsector municipal; el servicio de suministro de gas, electricidad y agua; el sector de la educación; y los servicios de salud y asistencia social.

La Ley establece un largo listado de funciones en su artículo 4, aquí solo destacaremos los que resaltan sus labores en relación al diálogo social: a) Proponer a las autoridades competentes las políticas globales de certificación de competencias laborales; b) Supervisar que los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales den cumplimiento a las obligaciones que emanan de esta ley; c) Validar los criterios y procedimientos de acreditación y acreditar la condición de Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitado para emitir certificados de competencias laborales, en conformidad a la presente ley y al Sistema, mantener un registro público de éstos, y revocar la inscripción en dicho registro cuando corresponda; d) Crear y mantener un registro público de las certificaciones otorgadas por los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales habilitados; e) Publicar y entregar los balances financieros auditados, así como también aprobar y presentar anualmente al Ministerio del Trabajo y Previsión Social el Presupuesto, el Plan de Trabajo y el Plan de Inversión de Excedentes; f) Elaborar las normas de funcionamiento de la Comisión y administrar su patrimonio, con plenas facultades, incluyendo aquellas referidas a la disposición de sus bienes; g) Celebrar los actos o contratos con organismos públicos, personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales, internacionales o extranjeras, conducentes al cumplimiento de los fines del Sistema; h) Cumplir las demás funciones y deberes que le asigna la ley.

Este listado de funciones muestra que la Comisión tripartita tiene la responsabilidad del funcionamiento del sistema nacional de certificación de competencias laborales, lo que normalmente le corresponde atribuirle dicho rol a una entidad pública en el marco de la política de empleo. Sin embargo, el modelo chileno otorga un rol central a los actores sociales en dicho ejercicio, dando forma a un organismo público tripartito. En otras palabras, hace partícipe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en un nivel de decisión de la política de empleo.

El éxito de la Comisión se mide por su impacto alcanzado en el volumen de certificaciones laborales emitidas por el sistema, logrando que un significativo número de personas puedan incorporarse al mercado de trabajo del país con las calificaciones técnicas acreditadas. Este es un logro del diálogo social chileno porque la Comisión goza de una capacidad resolutoria.

2.3.2. Las mesas de diálogo social

El modelo de diálogo social chileno se caracteriza por la abundancia de mesas sectoriales y regionales como mecanismo bipartito de encuentro para la solución de conflictos laborales.

El proceso se inició con el retorno a la democracia tras el largo período de la dictadura que impidió que los propios actores sociales solucionasen sus diferencias por medio de la negociación. Con esta apertura se produjo un desborde que se materializó en la constitución de mesas de negociación al interior de las empresas, las entidades públicas, los sectores productivos.

En el 2006 el Ministerio de Trabajo adoptó el Programa de Diálogo Social para institucionalizar este proceso e impulsar mecanismos de diálogo social y cooperación que promovieran el consenso y la participación democrática de los actores sociales y el Gobierno.⁴⁹ Este Programa consiste en habilitar recursos para constituir Mesas de Diálogo bipartitos o tripartitos solicitados por los actores sociales en función a la naturaleza del tema.

⁴⁹ Cfr. Organización Internacional del Trabajo. *Mapeo de las instancias de diálogo social en Chile*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N.º 216, 2011, p. 14.

El Programa se estructura en dos grandes líneas. La Línea Nacional que consiste en la constitución de Mesas libremente solicitadas que se definen por su tema y el sector productivo. Por ejemplo, la Mesa de Diálogo Social de la Universidad Central de Chile para reconocer la relación entre la calidad del empleo, calidad de vida y familias; o la Mesa de Diálogo Social sobre transporte de carga, dumping social y buenas prácticas laborales. La Línea Regional funciona con proyectos en temas y sectores económicos predefinidos insertos en las Secretarías Regionales Ministeriales. Por ejemplo, la Mesa de Diálogo Social del sector minería en Atacama; o la Mesa de Diálogo Social de las condiciones laborales del sector forestal en Biobío.

Conforme a las estadísticas del Ministerio de Trabajo, se constituyeron 27 mesas de diálogo social en el país, especialmente en los temas de género, trabajo infantil, buenas prácticas laborales. En el año 2017 se constituyeron 28 mesas de diálogo social, de las cuales 19 pertenecen a la Línea Nacional y 8 a la Línea Regional.

El aporte principal del Programa de Diálogo Social es que articula la experiencia de las mesas de diálogo social previas al Programa y la organización de un espacio promovido por el Ministerio de Trabajo, de este modo se asegura un canal institucionalizado que le otorga solidez al diálogo social solicitado por los actores sociales.

2.3.3. La Mesa de Igualdad de Oportunidades en el Sector Público

Hay una infinidad de instancias de diálogo social en Chile, pero merece destacarse para el estudio, la Mesa de Igualdad de Oportunidades en el Sector Público. La Mesa es una comisión bipartita integrada por los representantes gubernamentales designados por los Ministerios de Hacienda, Trabajo y el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), así como catorce representantes de las asociaciones de funcionarios del sector público chileno. La Mesa se enfoca en la elaboración de propuestas técnicas, planes de trabajos participativos y programas de reajustes salariales en la Administración del Estado.⁵⁰

La Mesa es el espacio donde se debaten las mejoras de las condiciones remunerativas y laborales de los servidores públicos. El tema principal de las labores de la Mesa es el reajuste salarial. Esto se debe a que en este espacio, las autoridades gubernamentales y las asociaciones de funcionarios públicos logran consensualmente acordar las mejoras remunerativas de los trabajadores. El Estado materializa estos acuerdos por medio de una norma. La voluntad política del gobierno de turno resulta fundamental para alcanzar acuerdos en la Mesa, e inclusive en asegurar su cumplimiento.

Hay que destacar el Protocolo del Acuerdo 2014 suscrito entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público, donde se establecen una serie de compromisos gubernamentales en favor de los servidores públicos, tales como la mejora de los viáticos, el incentivo al retiro de labores, la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores bajo contrata, etc.

2.3.4. El Comité Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil

La Ley 19.882 crea el Comité Consultivo del Servicio Civil integrado por expertos en gestión de recursos humanos en el sector público, representantes de la Administración Pública y representantes de las asociaciones de funcionarios públicos (artículo 5). Conforme a su Reglamento le compete asesorar técnicamente a la Dirección Nacional del Servicio Civil en lo relacionado a la gestión de recursos humanos de la administración pública del Estado. Asimismo, sus propuestas deben centrarse en el diseño e implementación de las políticas públicas

⁵⁰ Ídem., p. 23.

relacionadas con el perfeccionamiento de las funciones del personal de la administración pública. El Comité Consultivo se constituyó el 18 de junio de 2014.

También se le otorgó la función del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil establecido por la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, con el objetivo de avanzar en la profundización de la participación ciudadana y en el seguimiento de las políticas públicas impulsadas por los servicios. Se tomó la decisión en otorgarle esta función para evitar duplicidades de labores y optimizar la labor institucional.

El Consejo Consultivo y Consejo de la Sociedad Civil del Servicio Civil (en adelante, Consejo Consultivo) tiene tres funciones principales:

- Constituir un espacio de información y reflexión sobre la gestión y el desarrollo de las personas de los servicios de la administración del Estado.
- Recomendar a la Dirección Nacional de Servicio Civil desarrollar estudios y análisis para diagnosticar y proponer medidas para el perfeccionamiento de la función pública.
- Generar propuestas en los ámbitos del desarrollo de las personas y gestión pública para avanzar en la profesionalización de la gestión de los recursos humanos en la administración del Estado.

El Comité Consultivo está compuesto por los siguientes miembros: el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil; un representante de los Ministerios de Hacienda, de Trabajo y de SEGPRES, respectivamente; un ex directivo de la Administración del Estado; un experto en Recursos Humanos que se desempeñe en el sector público; un representante de la entidad nacional que agrupe a las asociaciones de funcionarios; un representante de la entidad nacional que agrupe a las asociaciones de funcionarios de las instituciones del sector salud regidas por el Estatuto Administrativo; y, un representante de uno de los servicios que anualmente obtenga el Premio Anual por Excelencia Institucional (artículo 4 del Reglamento). En la primera sesión de junio de 2014, sus componentes acordaron incorporar como asistente permanente a un representante del mundo social y un representante del mundo municipal cuando se discuten temas asociados a educación y gestión municipal.

El Comité Consultivo está presidido por el Director Nacional y la Secretaría Ejecutiva está presidida por el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas. El Comité Consultivo se reúne cinco veces al año, conforme lo acordaron por sus propios miembros y de acuerdo a lo establecido en su reglamento.

La agenda temática es consensuada por los integrantes a partir de una propuesta del Servicio Civil. Asimismo, cualquier miembro del Comité Consultivo puede solicitar la inclusión de algún tema conforme a las funciones establecidas por la Ley. Las decisiones en el Comité Consultivo se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros asistentes a la reunión.

Desde el inicio de sus sesiones en junio de 2014,⁵¹ se pueden destacar entre los acuerdos alcanzados en el Comité Consultivo: la aprobación de la Norma General de Participación Ciudadana de la Dirección Nacional de Servicio Civil, la revisión de los proyectos que fortalecen el Servicio Civil o que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública. Aunque sus labores se centran en la discusión de una agenda que afecta las labores de la administración pública, se

⁵¹ La última sesión se realizó en noviembre de 2017, el Director Nacional decidió suspender el funcionamiento del Comité Consultivo por el cierre de la administración del gobierno de Bachelet. Con el nuevo gobierno de Piñera se espera retomar las sesiones del Comité Consultivo bajo las nuevas autoridades de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

puede destacar el debate sobre la planificación estratégica del servicio civil y del Código de Ética de la Función Pública.

El Comité Consultivo retrata el impulso logrado en el diálogo social al interior del sector público chileno, donde la participación de los representantes de las asociaciones de funcionarios asegura que su punto de vista sea incorporado en las decisiones que afectan sus labores, con el resultado de mejorar los servicios públicos en favor de la población.

2.4. El diálogo social en Uruguay

El diálogo social uruguayo es uno de los más tempranos en Latinoamérica con la promulgación de la Ley 10.449 para la conformación de los Consejos de Salarios en 1943, que si bien fue interrumpido por el gobierno militar entre 1973-1985, se recuperó inmediatamente con el retorno a la democracia y se fue ampliando con nuevos órganos tripartitos que abordan las diversas materias del mundo del trabajo. No resulta exagerado señalar que Uruguay es el paradigma en la región sobre nuestra materia de Estudio.

2.4.1. Los Consejos de Salarios

El tripartismo se materializó en el país rioplatense en pleno conflicto mundial con la promulgación de la Ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943, que instituye la conformación de los Consejos de Salarios como la institución tripartita que tiene la responsabilidad en acordar el monto mínimo de los salarios de los trabajadores, empleados u obreros de las actividades económicas del país y los servicios públicos no atendidos por el Estado (artículo 5). También cumplen la función de actuar como organismo de conciliación en los conflictos que se originen entre empleadores y trabajadores dentro del Grupo (artículo 20). Luego de años de inactividad, los decretos 138/05 y 139/05 de 2005 reactivaron los consejos de salarios para los sectores privado, público y rural.⁵²

La constitución de Consejos de Salarios se puede producir por la convocatoria del Gobierno o por la petición de la tercera parte de los trabajadores de una industria o comercio registrado en las planillas de trabajo, los empleadores y las organizaciones de empleadores o las organizaciones sindicales con personería jurídica (artículo 5).

Actualmente existen 24 grupos que cubren la economía uruguayo: alimentos, bebidas y tabaco; industria frigorífica; pesca; textil; cuero, vestimenta y calzado; madera, celulosa y papel; química, farmacéutica, combustibles y anexos; productos metálicos, maquinarias y equipo; construcción y actividades complementarias; comercio en general; comercio minorista de la alimentación; hoteles, restaurantes y bares; transporte y almacenamiento; intermediación financiera, seguros y pensiones; servicios de salud y anexos; servicios de enseñanza; industria gráfica; servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones; servicios profesionales, técnicos especializados y aquellos no incluidos en otros grupos; entidades gremiales, sociales y deportivas; servicio doméstico; ganadería, agricultura y actividades conexas; viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suínos, apicultura y otras actividades; forestación. Varios de estos sectores son total o parcialmente provistos por el sector público, como los servicios de salud y los combustibles. Una mención aparte merece la Mesa de negociación colectiva en el sector público que analizamos en otro apartado.

Cada Consejo de Salarios está conformada de manera paritaria con 7 miembros: tres representantes designados por el Gobierno, dos representados por las organizaciones de

⁵² Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. 2011. Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo: Memoria de sus Orígenes y Primeros Años de Actuación, 1997-2010, pág. 45. Disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/a69598ae-97a8-4ec2-b09e-0bf31c2e2ae7>.

empleadores y dos representantes por las organizaciones de trabajadores. El Consejo de Salario está presidido por uno de los representantes gubernamentales (artículo 6). En Uruguay los empresarios están organizados en la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS). Los trabajadores están organizados en una sola central sindical el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional de Trabajadores (CNT).

El Consejo de Salarios debe hacer la clasificación de las profesiones y las categorías de los trabajadores que integran su Grupo, la que se toma en cuenta como base para la fijación de los salarios mínimos (artículo 9).

Los Consejos fijarán el salario mínimo aplicable a cada categoría de trabajo sometido a sus jurisdicciones, por hora o por jornada, o por semana, o por mes, o por pieza, según sea necesario o lo considere conveniente (artículo 15).

Las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría simple, pero se exige que la votación del incremento del salario mínimo se encuentre registrado previamente en su agenda y con una anticipación de 48 horas. Estos requerimientos pueden ser dejados de lado si el Consejo adopta la votación de salarios por unanimidad. La decisión para que resulte obligatoria requiere la presencia de los representantes de los tres sectores (artículo 14).

El Gobierno goza de la potestad de observar un salario acordado, cuando a su juicio no llene las exigencias de un mínimo racional por resultar demasiado bajo. En tal caso, si el Consejo no rectifica convenientemente su resolución, el Gobierno podrá fijar unilateralmente el salario mínimo (artículo 15). Asimismo, las decisiones del Consejo pueden ser apelables ante el Gobierno, salvo aquellas que sean adoptadas por la unanimidad de sus miembros (artículo 19).

Por la complejidad de la actividad económica el Consejo de Salarios puede constituir subconsejos especiales o de peritos con el objetivo de elaborar el estudio o investigación de un problema particular. También el Consejo puede decretar inspecciones de contabilidad, visitar y examinar los establecimientos industriales o comerciales y citar a declarar al empleador y los trabajadores. Estas inspecciones deben centrarse en lo relacionado a los salarios y lo producido en el establecimiento.

Los Consejos de Salarios pueden ser periodizados en tres etapas. La primera etapa transcurre desde su constitución en 1943 hasta la interrupción de la democracia. La segunda etapa se inicia con el retorno a la democracia (1985), cuando el Gobierno los vuelve a convocar con el Decreto 178/85, donde se crean 48 grupos de actividad. En esta etapa se produce una nueva suspensión en 1992 motivado por la política del Gobierno en disminuir la intervención estatal en las negociaciones salariales y otorgar una mayor flexibilidad al mercado laboral.⁵³ La actual etapa se inicia en 2005 con la emisión de los Decretos 138/05 y 139/05 donde se convocan nuevamente los Consejos, ampliándolos para el sector público y el sector rural.

A lo largo de todos estos años, el incremento del salario mínimo en las distintas actividades económicas se logra consensualmente en los Consejos de Salarios, de manera que la participación tripartita permite otorgarle la solidez al acuerdo. La complejidad de las actividades económicas ha conducido que paulatinamente se vayan independizando los grupos de modo que respondan a estas singularidades, eso explica la actual conformación de 24 Consejos de Salarios que cubren la economía uruguaya.

Esta instancia representa una de las contribuciones del diálogo social uruguayo para la fijación del salario mínimo. En general los modelos latinoamericanos son centralizados en esta materia, un solo órgano cumple la función de proponer al Gobierno el incremento salarial. En

⁵³ Cfr. ESPINO, Alma y PEDETTI, Gabriela. *Diálogo social y la igualdad de género en Uruguay*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo N°. 15, 2010, p. 1.

Uruguay existen incrementos salariales en función a la actividad económica. Esta dispersión de decisiones resulta posible por la tradición uruguaya en dejar en manos de los propios actores sociales acompañados por la representación gubernamental en tomar decisiones consensuadas. Evidentemente se producen dificultades al interior de los Consejos, pero no han impedido su funcionamiento y cumplir su finalidad.

2.4.2. El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público

En marzo de 2005 el Gobierno uruguayo convocó a las organizaciones de funcionarios públicos para acordar una regulación sobre la negociación colectiva en la administración pública. Como resultado de esa negociación se celebró el Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público (22 de julio) que reguló el ejercicio del derecho por un período de cuatro años. Conforme al Acuerdo se estableció una negociación colectiva en tres niveles: general, sectorial o por rama y por organismo público. Asimismo, se incorporó como obligación que la autoridad pública debe otorgar la información necesaria para la negociación y que ésta se desenvuelva dentro de la buena fe.

El 16 de junio de 2009 se aprueba la Ley N.º 18.508 sobre Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público. En su artículo 3 se reconoce expresamente el derecho de negociación colectiva para todos los funcionarios públicos, solo están excluidos los empleados de alto nivel, los miembros de las fuerzas armadas y la policía, conforme lo establece el artículo 1 del Convenio 151 de la OIT.

La Ley uruguaya es muy amplia sobre las materias que puede abordar el convenio colectivo: las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; el diseño y planificación de la capacitación profesional de los empleados en la función pública; la estructura de la carrera profesional; el sistema de reforma de la gestión del Estado, los criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización; las relaciones entre empleadores y funcionarios; las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación (artículo 4). Esta regulación está inspirada en lo establecido en el artículo 2 del Convenio 154, que Uruguay ratificó en 1989.

La Ley incorpora desde el Acuerdo Marco de 2005 la obligación de negociar de buena fe, el derecho a la información y los niveles de negociación dentro del aparato público. Asimismo, señala expresamente que el ámbito de aplicación de la norma comprende el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los entes autónomos, servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas Electivas).

Hay que tener presente que antes de la promulgación de la Ley 18.508 se negociaba colectivamente en el sector público, pero la norma representa un paso en institucionalizar el proceso de negociación de modo que asegurase el derecho en términos precisos y exigibles. La Ley es un logro de un acuerdo consensuado entre la representación gubernamental y la representación de los trabajadores.

El aspecto más relevante de la Ley es la constitución del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público integrado bipartitamente y paritariamente, encargado de la negociación colectiva general o de nivel superior, actuando de manera consensuada y funciona a pedido de cualquiera de las partes que lo integran (artículo 11). En el nivel sectorial o por rama de actividad y en el nivel de inciso o por organismo estatal se constituye una mesa de negociación en los mismos términos que el Consejo Superior. La norma no establece una competencia exclusiva de las materias de negociación, por lo que cabe que en cada uno de los niveles se celebren acuerdos al respecto. En la práctica, la negociación de nivel superior establece el piso de regulación convencional y los demás niveles celebran acuerdos que no sean inferiores.

Desde la conformación del Consejo Superior se han suscrito una variedad de convenios colectivos en el sector público, cumpliendo la meta que desde el Consejo Superior se alcance un Acuerdo general que sienta las bases en este nivel superior y se irradie a todo el aparato público. Posteriormente, la negociación sectorial o por rama, o la negociación por inciso u organismo estatal precise o mejore las materias negociables en el marco de respeto de las restricciones presupuestarias.

2.4.3. El Consejo Superior Tripartito

El Decreto 105/005 de 7 de marzo de 2005 convocó a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para integrar un Consejo Superior Tripartito con la finalidad de analizar y resolver la reclasificación de los grupos de actividades de los Consejos de Salarios y los conflictos que se susciten al respecto. Asimismo, analizar y proyectar las modificaciones necesarias a la regulación de los Consejos de Salarios (Ley 10.449).

Logrado exitosamente la reforma de los Consejos de Salarios, el Consejo Superior Tripartito se formalizó con la Ley 18.566 de 11 de setiembre de 2009⁵⁴ en el marco del sistema de negociación colectiva del país.

El Consejo Superior Tripartito (en adelante, CST) es un órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales (artículo 7). El CST está integrado de manera tripartita y paritaria. Lo conforman seis delegados gubernamentales, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de los trabajadores, más un igual número de suplentes o alternos de cada parte (artículo 8), tanto de los sectores privado y público. En noviembre de 2015, se instaló el Consejo Superior Tripartito de los Municipales que integran el Congreso Nacional de Intendentes, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Federación Nacional de Trabajadores Municipales.

Las competencias del CST establecido en el artículo 10 son las siguientes:

- Expedir, aplicar y modificar el salario mínimo nacional para los sectores que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva.
- Efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito.
- Asesorar al Gobierno en caso de recursos administrativos contra resoluciones por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.
- Considerar y pronunciarse sobre los niveles de negociación tripartita y bipartita
- Estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

El Consejo Superior Tripartito es convocado de oficio por el Ministerio de Trabajo o preceptivamente a propuesta de cualquiera de las partes. En las sesiones se requiere la asistencia mínima del 50% de sus miembros, que contemplen la representación tripartita del órgano. En caso de no contar con dicho quórum se efectúa una segunda convocatoria dentro de las 48 horas para la que se requerirá el 50% de los integrantes del CST. La adopción de decisiones en el CST requiere el voto conforme de la mayoría absoluta de sus integrantes (artículo 9).

El Consejo Superior Tripartito encabeza el espacio de diálogo social en las relaciones laborales uruguayas, presidiendo el sistema de negociación colectiva del país y articulando el

⁵⁴ Fue modificada por la Ley N°. 19027 de 12 de diciembre de 2012.

modelo tripartito que se configura en los distintos grupos de los Consejos de Salarios. De este modo, la estructura de la negociación colectiva le corresponde definirla a este órgano tripartito y paritario, alejado de la tradición del intervencionismo estatal latinoamericano donde el Estado se irroga en exclusividad dicha función.

2.4.4. La Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo

La Comisión Tripartita para la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo (en adelante, la Comisión Tripartita) se creó en 1997 como producto de un seminario nacional sobre el tema organizado por el Ministerio de Trabajo con el apoyo de la OIT. Posteriormente, con el Decreto 365/999 de 17 de noviembre de 1999 se formaliza su conformación.

El Decreto establece que la Comisión Tripartita está integrada de manera paritaria por tres miembros y sus alternos: un representante de los trabajadores del PIT-CNT, mayormente son las designadas son delegadas del Departamento de Género y Equidad de la central sindical; un representante de los empleadores que provienen de ambas cámaras –CIU y CNCS– con carácter rotativo; y un representante gubernamental que participa a través del Ministerio de Trabajo, ejerciendo funciones de coordinación con la Dirección Nacional de Empleo y del Instituto Nacional de las Mujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.⁵⁵ Se permite que puedan incorporarse delegados de otras instituciones públicas o privadas en caso sea requerido para el cumplimiento de sus cometidos específicos.

El artículo 2 del Decreto establece que los objetivos de la Comisión Tripartita son: a) Actuar como instancia asesora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuestiones de género; b) Contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo; c) Promover desde el sector gubernamental y conjuntamente con los actores sociales una política activa de igualdad de oportunidades en el empleo; d) Incidir en la implementación de acciones que permitan incorporar una visión de género en los programas sustantivos del Ministerio de Trabajo; e) Impulsar y apoyar iniciativas que en materia de igualdad de oportunidades decidan adoptar los actores sociales involucrados; f) Generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas existente de sectores gubernamentales y no gubernamentales en materia de igualdad; g) Implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre legislación laboral.

En sus veinte años de funcionamiento ininterrumpido, la Comisión Tripartita ha logrado importantes logros. En el plano normativo participó en la elaboración de la Ley de Trabajo Doméstico (Ley 18.065 de 27 de noviembre de 2006), la Ley de Acoso Sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno (Ley 18.561 de 21 de septiembre de 2009) y su decreto reglamentario, la Ley del Monotributo Social (Ley 18.874 de 23 de diciembre de 2011). En el plano de políticas públicas, la Comisión Tripartita fue fundamental en las elaboraciones de los distintos Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades implementados en el país.

2.4.5. Las Mesas de Diálogo Social

Una de las fortalezas de Uruguay es el ejercicio del diálogo social tripartito, por lo que aprovechando esa valiosa experiencia, el Gobierno se embarcó en elaborar una estrategia de desarrollo nacional que tenga como sustento la participación directa de la población organizada del país.

⁵⁵ Ídem., p. 17.

En ese contexto participativo se organizaron tres grandes bloques temáticos: Desarrollo e Inserción Internacional, Protección Social y Políticas Transversales, constituyendo inicialmente 10 mesas de diálogo que se agregaría posteriormente una nueva que surgió de las reuniones. Estos tres bloques y las mesas están directamente vinculados a los 17 objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.⁵⁶

De este modo se articularon las Mesas de diálogo social y los objetivos de desarrollo sostenible estructurado por los bloques temáticos del siguiente modo:

Primer Bloque Temático: Desarrollo e inserción internacional

Mesa	Tema	ODS Vinculado
1	Crecimiento Económico Sostenible	Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
2	Infraestructura, Producción e Innovación	Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
3	Educación	Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Segundo Bloque Temático: Protección Social

Mesa	Tema	ODS Vinculado
4	Derechos y Justicia Social	Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible Objetivo 10: Reducir las desigualdades en y entre las personas (protección social)
5	Salud y Deporte	Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
6	Seguridad y Convivencia Ciudadana	Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Tercer Bloque Temático: Políticas Transversales

Mesa	Tema	ODS Vinculado
7	Descentralización y Ciudades	Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, resilientes y sostenibles
8	Género y Generaciones	Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
9	Cambio Climático y Medio Ambiente	Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
10	Arte y Cultura	

⁵⁶ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron aprobados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU (Nueva York, 25-27 de septiembre de 2015).

Posteriormente, se agregó la Mesa 11, bajo el tema “Las comunidades de uruguayos residentes en el exterior”.

Cada una de las Mesas está conformada de manera abierta por instituciones públicas y privadas que desean participar y solo requieren registrarse en la Presidencia de la República. Existe libertad en participar en más de una Mesa, realizando las propuestas que considere oportunas en relación a los objetivos de desarrollo sostenible que corresponda.

La metodología de trabajo de la Mesa de Diálogo consiste en una participación abierta de las instituciones que se registraron, debiendo ser representadas por una persona debidamente asignada con anticipación. Cada Mesa cuenta con facilitadores expertos en la temática y con una representación gubernamental. Las participaciones están programadas conforme a una agenda pre establecida y con un límite de tiempo. Las sesiones de las Mesas son quincenales con una duración de cuatro horas.

El personal de la Universidad de la República de cada Mesa cumple el rol de la Relatoría de las sesiones de trabajo, las que se remiten a los participantes. La totalidad de las propuestas son debidamente publicadas.

Luego de cumplir con las sesiones necesarias para asegurar la participación de sus componentes, las once Mesas de diálogo social han elaborado sus respectivos Informes Finales, donde presentaron las propuestas consensuadas y debidamente fundamentadas en función a los objetivos de desarrollo sostenible. Este valioso material elaborado por medio del diálogo social le permite al Estado preparar una estrategia de desarrollo nacional que responda a esas propuestas.

3. Conclusión: balance del diálogo social

Los distintos órganos de diálogo social vienen cumpliendo una labor fundamental en el mundo del trabajo de sus países, aunque algunos con mayores logros que otros. Partamos en reconocer que la selección de Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay, se realiza sobre la justificación que son países donde recientemente se han introducido reformas normativas sobre la materia, por lo que existe una modernización del diálogo social y resulta una ventaja para el análisis comparativo.

En la lectura del diálogo social en esos países resalta que el tripartismo está más asentado en esos países, en vez del bipartismo que caracteriza el sector público. Señalamos al principio del Estudio que la concertación social se explica como una evolución de la negociación colectiva donde la incorporación de la autoridad gubernamental se produce en un escenario donde las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen una experiencia fructífera. En cambio, en el sector público nos encontramos en un período de transición del modelo estatutario al modelo laboral, por lo que la negociación entre la autoridad gubernamental y las organizaciones de los servidores públicos es más reciente, con la excepción de Uruguay. Esto explica que los órganos de diálogo social descritos prevalezca su carácter tripartito y paritario. Aunque en todos estos países existe un órgano bipartito que negocia el incremento salarial para los trabajadores estatales.

Esta prevalencia del tripartismo en los órganos de diálogo social no les ha impedido que sus competencias cubran tanto el sector privado y el sector público, respectivamente. En otras palabras, las competencias de los órganos se aplican en ambos sectores. Con esto se busca afianzar el carácter laboral en el sector público.

Otro aspecto por destacar es la tendencia latinoamericana por plasmar un modelo descentralizado de diálogo social. Al revisar los distintos órganos de diálogo social se describe una independencia organizacional aunque participen los mismos interlocutores –el Ministerio de Trabajo y las organizaciones más representativas de los empleadores y de trabajadores–. La excepción es Colombia que opta por un modelo centralizado presidido por la Comisión

Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, donde los demás órganos de diálogo social –del sector privado o sector público– están sujetos a su mandato normativo.

En principio, ambos modelos responden a la forma en que se viene materializando el diálogo social en el país. Lo cierto es que ampliando el análisis a otros países de la región suele prevalecer el modelo descentralizado. El peligro es caer en un caos institucional donde los distintos órganos tengan funciones yuxtapuestas y no coordinadas, o constituir infinidad de órganos de diálogo social que en la práctica carezca de relevancia.

La multiplicidad de órganos de diálogo social también evidencia la complejidad de las materias que se deben abordar en el mundo del trabajo contemporáneo. Parece difícil que un solo órgano tripartito o bipartito sea capaz de abordar estas materias, por lo que requiere la conformación de otros órganos más específicos. Por ejemplo, el tema salarial es considerado en un órgano especial, inclusive separando el sector privado y el sector público.

Esta complejidad también vuelve como exigencia contar con una Secretaría Técnica que no solo cumpla un rol administrativo sino especialmente otorgue un soporte técnico a los miembros del órgano. Por ejemplo, los acuerdos en materia salarial vinculada a la productividad o en materia de salud y seguridad en el trabajo, requieren solvencia en su conocimiento que resulta difícil en exigir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Aquí la actividad de la Secretaría Técnica es central para solventar esas carencias.

En esta revisión descriptiva del diálogo social en los cuatro países se resalta la multiplicidad de acuerdos alcanzados en los distintos órganos. En general, los órganos de carácter salarial logran acuerdos de los incrementos salariales mínimos en ambos sectores. Asimismo, los órganos especializados, como seguridad y salud en el trabajo o igualdad de trato en el empleo, logran influir en las políticas públicas sobre sus materias, ya sea elaborando directamente la regulación o participando en la discusión legislativa.

Merece destacarse la CETCOIT colombiana y las Mesas de Diálogo Social uruguayas. La CETCOIT es un órgano de resolución de conflictos colectivos del tripartismo colombiano. Sus notables resultados tienen que ser considerados en el contexto de violencia que se vive en el mundo del trabajo colombiano. Las Mesas de Diálogo Social uruguayas se explican por una sostenida participación de los actores sociales y las autoridades gubernamentales en distintos espacios de concertación. Esta nutrida experiencia le permite al Gobierno tomar la iniciativa en plantear a la sociedad civil en constituir Mesas que elaboren propuestas consensuadas sobre políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Retomando los criterios expuestos para realizar el balance del diálogo social, la revisión de sus órganos en estos cuatro países configuran una imagen ubicada entre el segundo y el tercer nivel, donde los Consejos son espacios de diálogo social estables que alcanzan acuerdos importantes pero que en su número podría ser mayor, siendo su debilidad la falta directa de seguimiento. Queda el retrato de órganos de diálogo social activos entre sus miembros, pero con dificultades para involucrar al resto de la sociedad.

El fortalecimiento del diálogo social en el sector público es un imperativo demandado por la sociedad civil. Se requieren respuestas consensuadas por los interlocutores sociales para abordar los cambios que se vienen desarrollando en el mundo del trabajo. Se trata de una responsabilidad compartida entre gobiernos, empleadores y trabajadores, donde la academia y la cooperación internacional pueden ser importantes aliados.

El reto es materializar ese fortalecimiento en acciones precisas que tonifiquen los órganos de diálogo social del sector público de la región. Una tarea a la que tampoco debe estar ajena la Organización Internacional del Trabajo.