

ESCUELA INTERAMERICANA DE
DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

EL DIÁLOGO SOCIAL

COMO MÉTODO DE PROGRAMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DE ELABORACIÓN DE NORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Dirección y coordinación:

Joaquín García Murcia - Vasco Torres De León

Autores:

Marzia Barbera, Fernando Bolaños Céspedes, César Augusto, Carballo Mena,
Marie-Cécile Escande-Varniol, María Cristina Gajardo Harboe, Joaquín García Murcia,
Cristina Mangarelli, Nelson Mannrich, António Monteiro Fernandes, Juliana Morad Acero,
Fabio Ravelli, Vasco Torres De León



MINISTERIO DE TRABAJO
Y DESARROLLO LABORAL

***EL* DIÁLOGO SOCIAL**
COMO MÉTODO DE PROGRAMACIÓN
DE LA POLÍTICA SOCIAL Y DE
ELABORACIÓN DE NORMAS LABORALES
Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Dirección y coordinación:

Joaquín García Murcia
Vasco Torres De León

Autores:

Marzia Barbera, Fernando Bolaños Céspedes,
César Augusto Carballo Mena, Marie-Cécile Escande-Varniol,
María Cristina Gajardo Harboe, Joaquín García Murcia,
Cristina Mangarelli, Nelson Mannrich, António Monteiro Fernandes,
Juliana Morad Acero, Fabio Ravelli, Vasco Torres De León

Escuela Interamericana de Diálogo Social,
Tripartismo y Resolución de Conflictos
EI-DiSTReC

El Diálogo Social como Método de
Programación de la Política Social y de
Elaboración de Normas Laborales y de
Seguridad Social.
Experiencias latinoamericanas.

Obra editada por la Escuela
Interamericana de Diálogo Social,
Tripartismo y Resolución de Conflictos
de la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ.

Panamá, República de Panamá,
2021

Jorge Tristán Sanchez
Johana Solís R.
Diagramación.

Director

Vasco Torres De León

Equipo Técnico

Gerardo A. Guerrel C.
Stephanie Ibáñez V.
Irene Ábrego C.
Gellys Palencia

Equipo Administrativo

Mitzel Quintero
Rolando Moreno
Eilin Rodríguez
Jorge Tristán S.
Juana Guevara
Fergie Stonestreet
Elga Miranda
Rolando Murgas
Elisbeth Cervantes

El Diálogo Social como Método de Programación de la Política Social y de Elaboración de Normas Laborales y de Seguridad Social. Experiencias Latinoamericanas / Dirección y Coordinación: Joaquín García Murcia y Vasco Torres De León.

Colaboraciones: Marzia Barbera, Fernando Bolaños Céspedes, César Augusto Carballo Mena, Marie-Cécile Escande-Varniol, María Cristina Gajardo Harboe, Joaquín García Murcia, Cristina Mangarelli, Nelson Mannrich, António Monteiro Fernandes, Juliana Morad Acero, Fabio Ravelli, Vasco Torres De León.

© Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos / Universidad de Panamá

ISBN: 978-9962-8541-2-8

340 - Derecho

Tipo de Contenido: Libros Universitarios

Nº Páginas: 268

Todos los Derechos Reservados de esta edición. Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin previo consentimiento y expresa autorización escrita de la EI-DiSTReC.

Índice General

Presentación

Joaquín García Murcia
Vasco Torres De León

09

DIÁLOGO SOCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Nelson Mannrich
Brasil

13

DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN CHILE

María Cristina Gajardo Harboe
Chile

33

DIÁLOGO SOCIAL, MEDIACIÓN Y PANDEMIA EN COLOMBIA

Juliana Morad Acero
Colombia

49

DIÁLOGO SOCIAL EN COSTA RICA

Fernando Bolaños Céspedes
Costa Rica

63

EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA: LÍNEAS GENERALES Y MANIFESTACIONES DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

Joaquín García Murcia
España

81

**DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS:
EL MODELO FRANCÉS**

Marie-Cécile Escande-Varniol
Francia

115

**LA CONCERTACIÓN EN LA
EXPERIENCIA ITALIANA**

Marzia Barbera

Fabio Ravelli
Italia

141

**MARCO NORMATIVO E
INSTITUCIONAL DEL
DIÁLOGO SOCIAL EN PANAMÁ.
BREVE RESEÑA DE SU EXPERIENCIA EN
DIÁLOGO SOCIAL Y SU REFERENCIA
EN EL CONTEXTO DEL COVID-19**

Vasco Torres De León
República de Panamá

155

**O DIÁLOGO SOCIAL EM
PORTUGAL E A SUA ACTUAÇÃO EM
CONTEXTO DE COVID-19**

António Monteiro Fernandes
Portugal

183

**LOS CONSEJOS DE SALARIOS Y EL
CONSEJO SUPERIOR TRIPARTITO.
EXPERIENCIAS DE TRIPARTISMO Y
DE DIÁLOGO SOCIAL EN URUGUAY**

Cristina Mangarelli
Uruguay

197

DIÁLOGO SOCIAL
EN VENEZUELA

César Augusto Carballo Mena
Venezuela

225

Bibliografía Y Documentación

249

Relación De Autores

261

Índice Sistemático

265

Presentación

La Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos –EI-DiSTReC— inicia sus trabajos con esta obra colectiva sobre el “diálogo social”. Más adelante abordará estudios de similar factura sobre “tripartismo” y sobre “resolución de conflictos”. Son, al fin y al cabo, distintas perspectivas de enfoque, análisis y comprensión del sistema de relaciones laborales y, más aún, de los sistemas social, económico y político en las sociedades de nuestro tiempo. Cada uno de esos frentes presenta obviamente sus particularidades, pero todos ellos revisten, al mismo tiempo, un buen puñado de rasgos comunes. Cuando menos, porque descansan a la postre en la idea de interacción, colaboración y comunidad de esfuerzos entre los diferentes actores del mundo del trabajo, desde las correspondientes instancias gubernamentales a las representaciones colectivas de trabajadores y empresarios.

Aunque cada país cuenta con sus tradiciones y sus singularidades, por “diálogo social” pueden entenderse aquellas prácticas o pautas de actuación que tienen por objeto el intercambio de pareceres y la adopción compartida de decisiones entre los responsables públicos de la política laboral y social y los denominados “agentes” o “interlocutores sociales”, que son en definitiva los sindicatos por la parte de los trabajadores y las asociaciones empresariales por la parte de los empresarios. Estas prácticas también han sido conocidas en muchos países del área latinoamericana como “concertación social”, expresión que, por cierto, cuenta asimismo con bastante arraigo en determinados ámbitos internacionales. Por supuesto, la concertación y el diálogo social son prácticas compatibles con las libertades propias de los sistemas democráticos (entre ellas, la libertad sindical y los derechos de asociación y acción colectiva), pero en algunos aspectos entroncan con las ideas corporativistas o “corporatistas”, en la medida en que suponen la implicación de representaciones profesionales en el gobierno de la cosa pública, en paralelo, aunque con la pertinente distancia, a lo que es propio de las representaciones políticas *tout court*. Uno de los puntos críticos del diálogo social es, por ello mismo, el adecuado respeto del espacio político y, sobre todo, de la soberanía parlamentaria en la elaboración de las leyes.

Aunque no tengan o no hayan tenido presencia en todos los rincones del mundo, tal vez pueda decirse que la concertación y el diálogo social son compañeros de viaje poco menos que inseparables de la legislación laboral y social. Son técnicas que se han practicado desde la emergencia de las primeras normas laborales, y que con el paso del tiempo han sido también auspiciadas y promovidas desde las organizaciones internacionales competentes en materia laboral y social, como es el caso de la Organización Internacional

del Trabajo y, en su ámbito territorial de referencia, de la Unión Europea. Es evidente que para las representaciones colectivas de trabajadores y empresarios ofrecen una oportunidad de oro para intervenir en la programación de la política social y de empleo y en la preparación de textos legales sobre el trabajo asalariado o la protección social. También es obvio que para los responsables políticos constituyen una vía privilegiada para conocer de primera mano las reivindicaciones sindicales y empresariales y para recabar el respaldo de los correspondientes grupos profesionales y económicos a su estrategia o acción política.

La concertación y el diálogo social pueden transcurrir desde luego por canales muy diversos, y pueden contar asimismo con diferentes grados de programación, institucionalización o sustento legal. Una mirada a la experiencia comparada pone de relieve, en efecto, que en algunos países existen órganos específicamente creados para el impulso o el desarrollo de las prácticas propias del diálogo social, que en muchos otros la consulta o la toma de contacto con las organizaciones sindicales y empresariales es una obligación institucionalmente impuesta a los responsables públicos de la política social con vistas a la preparación de medidas y normas de trabajo, o que en bastantes ocasiones la concertación y el diálogo social se desenvuelven por cauces informales, pero dotados al mismo tiempo de suficiente peso e influencia por obra de las costumbres o usos sociales y políticos. Nada garantiza que sean preferibles unos conductos a otros, porque lo más determinante es a fin de cuentas la actitud de unos y otros. Parece claro, por decirlo de otro modo, que las prácticas de concertación y diálogo social sólo son útiles y efectivas cuando las partes interesadas las afrontan con buena voluntad y ánimo de entendimiento.

Tampoco es siempre igual el nivel de intensidad y de “productividad” de la concertación y el diálogo social, con independencia de que se lleven a cabo por unos u otros procedimientos, o en unas u otras instancias. Muchas veces las prácticas de diálogo se limitan a una mera consulta, a una toma de contacto o a un simple intercambio de pareceres. Pero también es frecuente que de esas primeras fases, que son imprescindibles, se discurra hacia un proceso más intenso de negociación sobre medidas o propuestas concretas, inclusive sobre el contenido y alcance de futuros textos legales. Esta “negociación legislativa” es sin duda el grado más elevado de diálogo y concertación social, y el que reporta a las organizaciones profesionales de trabajadores y empresarios un mayor empaque desde el punto de vista sociopolítico. También es el que supone mayores dosis de cesión por parte de los poderes públicos y, por lo tanto, mayor riesgo de intromisión de los grupos profesionales en el gobierno político de la sociedad en su conjunto.

El diálogo y la concertación social son en cualquier caso prácticas de carácter tripartito o “trilateral”, que deben distinguirse por ello mismo de otras muchas facetas y manifestaciones del sistema de relaciones laborales. Sobre todo, deben diferenciarse de los procesos de negociación colectiva, que por definición son bilaterales y que están

reservados en buena lógica a las representaciones de trabajadores y empresarios, sin interferencia pública. También deben separarse, con más motivo aún, de las vías de consulta o participación que puedan existir en el seno de las empresas en favor de los trabajadores o sus representantes. Pero nunca debe olvidarse que todas esas prácticas e instituciones —la concertación social, la negociación colectiva, la representación de los trabajadores en la empresa— pertenecen al sistema de relaciones laborales y al terreno común de la política social, y que, como parece natural, entre todas ellas existen habitualmente numerosos puntos de contacto. La concertación social crea muchas veces el contexto en el que debe desenvolverse la negociación colectiva, y en muchas otras ocasiones se sirve de lo acordado a través de este otro proceso para influir en la política social o en las previsiones de legislación laboral. La participación de los trabajadores en la empresa, por otra parte, puede ser el fruto de acuerdos previos en instancias de concertación o diálogo social, y solamente podrá tener buen rendimiento, por lo demás, si en el sistema de referencia existe un buen clima de colaboración e interacción entre los agentes sociales y entre éstos y los responsables públicos de la política social.

Esta obra colectiva trata de proporcionar una semblanza aproximada de las prácticas de concertación y diálogo social en el ámbito latinoamericano. Como habrá observado el lector, no se habla de todos los países que conforman ese espacio de referencia y que merecerían por consiguiente contar con la pertinente representación. El hecho de que no lo estén se debe tan sólo a razones de índole organizativa y de capacidad de alojamiento. Pero confiamos en que progresivamente pueda expandirse y enriquecerse el caudal de información a tales efectos. Los directores de la obra, en cualquier caso, quieren dejar constancia explícita de su felicitación y gratitud hacia todas las personas participantes en esta iniciativa, que ojalá pueda completarse en fechas venideras con otros estudios de similar propósito y parecida factura.

Joaquín García Murcia
Vasco Torres de León

DIÁLOGO SOCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Nelson Mannrich

Sumário:

Introdução.- 1. Diálogo social e sua relevância na perspectiva democrática.- 2. Bases do diálogo social: breves considerações sobre tripartismo na OIT e União Europeia.- 3. Notas sobre tripartismo no Mercosul e em alguns países da América do Sul.- 4. Breves considerações sobre diálogo social, no Brasil.- Considerações finais.-

Introdução

A Universidade do Panamá, com apoio da Universidade Complutense de Madri, por meio da Escola Internacional de Diálogo Social, Tripartismo e Resolução de Conflitos - EI-DiSTReC, está promovendo estudos e difusão de experiências envolvendo diálogo social, especialmente no contexto da Covid-19. Trata-se de iniciativa inédita com vistas à revisitação e aperfeiçoamento desse extraordinário mecanismo de construção da paz social nas relações de trabalho.

O presente artigo, alinhado com essas diretrizes, tem por objetivo examinar, sob a perspectiva de algumas premissas do diálogo social e tripartismo, experiências ocorridas no Brasil.

Lamentavelmente, não se registram no Brasil, ainda, estudos mais aprofundados e específicos, aptos a auxiliar no exame de eventuais relações entre pandemia e diálogo social. Não bastasse, essa lacuna é agravada pela ausência da cultura do diálogo social, daí a importância do debate teórico, na perspectiva do presente Seminário. Percebe-se que a ausência dessa cultura incomoda alguns atores sociais, de modo particular os representantes dos trabalhadores.

Cumprimento os responsáveis pelo programa, na pessoa dos professores Vasco Torres, da Universidade do Panamá, e Joaquim Garcia Murcia, da Universidade Complutense de Madri. Estudos e debates em torno de temas como diálogo social são fundamentais para o aperfeiçoamento das relações de trabalho.

Agradeço, por fim, o apoio dos colegas Alessandra Barichello Boskovic¹ e Felipe Tabet Oller do Nascimento², que contribuíram de forma valiosa na pesquisa.

¹ Mestre e Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisadora integrante do GETRAB-USP. Advogada sócia do escritório Mannrich e Vasconcelos.

² Graduando, de último ano, em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Auxiliar Jurídico no escritório Mannrich e Vasconcelos Advogados. Aprovado no XXXII Exame de Ordem Unificado em Direito do Trabalho.

1. Diálogo social e sua relevância na perspectiva democrática

A cultura do diálogo social tem a ver com tripartismo e sistemas de solução de conflitos. De acordo com diretrizes da Escola Internacional de Diálogo Social, Tripartismo e Resolução de Conflitos – EI-DISTReC, diálogo social não se confunde com negociação coletiva, como ocorre na União Europeia. Trata-se de atividade que resulta em acordos tripartites, fruto de negociação envolvendo poderes públicos e atores sociais (entidades sindicais e empresariais). Por sua vez, ainda segundo referida Escola, tripartismo corresponde a manifestações decorrentes da “participação institucional” de atores públicos, com competência para questões de trabalho e política social, e de atores privados, como sindicatos profissionais e associações patronais. Por fim, compreende-se por resolução de conflitos qualquer mecanismo capaz de conhecer e solucionar disputas individuais ou coletivas de trabalho, seja por meio da jurisdição, seja por meio da conciliação, mediação ou arbitragem.

O termo “diálogo social” é adotado por diversos documentos internacionais em referência ao espaço de diálogo entre trabalhadores, empregadores e governo. A doutrina especializada vem se debruçando sobre esse tema, que começa a tomar novo fôlego, em especial com os impactos das novas tecnologias no mundo do trabalho e, mais especificamente, em virtude da pandemia provocada pelo coronavírus.

A cultura do tripartismo originariamente inspirou a estrutura e funcionamento da OIT, sinalizando seu conjunto de ações. Está presente na construção das normas internacionais que regulam as relações de trabalho e facilitam a resolução de conflitos.

Essa marca do tripartismo, corolário natural do diálogo social, teve tanta força que acabou se irradiando como um dos particularismos do Direito do Trabalho em matéria de construção de regras para regular relações de trabalho e resolver conflitos trabalhistas. Corresponde a mecanismo indispensável para facilitar

Diálogo Social: Breves Considerações

a construção de agendas com vistas a projetar e implantar medidas sociais e econômicas possíveis para promover o bem estar comum ³.

De acordo como a OIT, por meio do diálogo social organizações de trabalhadores e empregadores, juntamente com representantes de governos, tomam decisões relativas a matéria de emprego e condições de trabalho, o que implica “todos os tipos de negociação, consulta e troca de informações entre os representantes destes grupos sobre interesses comuns nas políticas econômicas, laborais e sociais”⁴.

Segundo a OIT, ainda, trata-se de “meio para alcançar objetivos sociais e econômicos e um objetivo em si mesmo, pois dá às pessoas voz e um papel nas respectivas sociedades e locais de trabalho” ⁵.

De acordo com Vilma Keller, o termo diálogo social teve origem com o modelo neocorporativista, referindo-se a “uma articulação específica entre Estado, organizações empresariais e sindicatos de trabalhadores, configurando sistemas tripartites de formulação de políticas públicas”⁶.

Segundo Leticia Mourad Lobo Leite, “no âmbito das políticas públicas, o diálogo social pode ser bipartite, tripartite ou quadripartite”⁷. O bipartismo e tripartismo abrangem governo, trabalhadores e empregadores. Já o quadripartismo, também denominado tripartismo alargado, inclui no debate também a sociedade civil e outros grupos minoritários, como mulheres, imigrantes, índios, negros etc.

Seja como for, diálogo social tem importância decisiva na pacificação das relações de trabalho, levantamento, identificação e solução de conflitos. Tem por missão, ainda, promover soluções legislativas razoáveis.

De acordo com a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), de Portugal, o diálogo social pode ser considerado essencial para regular relações de

³ OIT/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social: Ana María García Femenía, Emilio Morgado Valenzuela y Marleen Rueda Catry: Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú. 2007. Pág. 11

⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social no quadro da Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização justa. Genebra: OIT, 2013. p. 5.

⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Diálogo social nacional tripartido: um guia da OIT para uma melhor governação. Turim: Centro Internacional de formação da OIT, 2015. p. 12.

⁶ KELLER, Wilma. Neocorporativismo e trabalho: a experiência brasileira recente. São Paulo em perspectiva. São Paulo, v. 9, n. 4, 1995. p. 74.

⁷ LEITE, Leticia Mourad Lobo. Agenda internacional de trabalho decente na América Latina: estudo das experiências de diálogo social no Brasil e no Chile. São Paulo, 2020. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. p. 23.

trabalho. Favorece a criação de espaços “para que representantes governamentais e dos parceiros sociais possam ouvir-se, apresentar e discutir soluções para os problemas que identificam, moderar pontos de vista e forjar acordos”⁸.

Segundo ainda destaca o estudo Trabalho, Igualdade e Diálogo Social, elaborado pela CITE, por meio do diálogo social é possível identificar a necessidade de políticas públicas nos mais diversos aspectos da regulação das relações de trabalho, como a promoção da negociação coletiva e da negociação nas empresas⁹.

Clemente Ganz Lúcio, Sirlei Márcia Oliveira e Vera Lúcia Mattar Gebrim ressaltam que “a prática de diálogo social introduz novos elementos nas relações sociais institucionalizadas através da representação de segmentos”¹⁰.

Para os autores, levando-se em conta realidades de diversos países, inclusive do Brasil, “a experiência de participação institucional e o diálogo nela presente, bem como o compromisso com a ação decorrente” contribuem para rever conceitos e práticas de gestão na revisão e enfrentamento de problemas. E concluem: “conceitos como direito, justiça, desenvolvimento, responsabilidade, avaliação, eficácia entre outros, poderão ser objeto de crítica e reformulação demandadas a partir das práticas em curso”. Para os autores, o diálogo social alavanca o avanço democrático e social¹¹.

Diálogo social é ao mesmo tempo expressão do regime democrático e pressuposto de sua consolidação. Permite diálogo entre atores sociais, cuja visão de mundo muitas vezes é antagonica. O diálogo entre eles facilita a construção de soluções adequadas, sem os extremos que isoladamente poderiam eventualmente surgir quando da solução de conflitos e harmonização de interesses.

Para Maria Carmen Ferreira, diálogo social é instrumento adequado na construção de sociedade “participativa e comprometida, verdadeiramente democrática”¹². E conclui: “democracia, direitos humanos e diálogo social são três conceitos intimamente ligados uns aos outros e poderiam até ser considerados interdependentes”¹³.

⁸ FERREIRA, Virgínia; MONTEIRO, Rosa. Trabalho, Igualdade e Diálogo social: Estratégias e desafios de um percurso. Estudos 9 – CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. p. 143.

⁹ Idem

¹⁰ SOCHACZEWSKI, Suzanna (Coord), LÚCIO, Clemente Ganz; OLIVEIRA, Sirlei Márcia; GEBRIM, Vera Lúcia Mattar. Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil (Aportes para el Diálogo Social y la Formación). Montevideo: CINTERFOR, 2000, p. 40-41.

¹¹ Idem.

¹² FERREIRA, María Carmen. La formación profesional en el Mercosur. Montevideo: CINTERFOR, 2003. p. 122.

¹³ FERREIRA, María Carmen. Op. cit. p. 122.

Nesse mesmo sentido a advertência de Anthony Giddens. Para ele, pluralismo e expressão de interesses diversos estão intimamente relacionados com democracia¹⁴. Nesse diapasão, o diálogo social é, indiscutivelmente, valiosa ferramenta democrática.

Por fim, não se pode esquecer a advertência de Emilio Morgado Valenzuela. Segundo ele, observam-se “três intensidades básicas no diálogo social: a informação, a consulta e a negociação”¹⁵. Para o autor, longe de serem excludentes, elas se apresentam de forma sucessiva ou simultânea, pois os atores sociais dividem espaços de atuação soberana sem perder sua autonomia¹⁶.

Facilmente se percebe, a partir dessas noções elementares, que diálogo social não é apenas imprescindível para a modernização e revigoração das relações de trabalho, como corresponde a esteio de sustentação e revigoração da própria democracia.

2. Bases do diálogo social: breves considerações sobre tripartismo na OIT e União Europeia

A OIT, para atingir seus ambiciosos objetivos, adotou modelo de representação tríplice. Participam de sua estrutura organizacional e de seus assembleias, em pé de igualdade, representantes dos governos, trabalhadores e empregadores. Em consequência, “falar de OIT implica falar de tripartismo”¹⁷. Ou, como ressalta Luiz Eduardo Gunther, o tripartismo confere à OIT “ambiente de uma ativa e permanente negociação”¹⁸.

Em discurso na Conferência Internacional do Trabalho, de 1969 ¹⁹, o Papa Paulo VI enalteceu a originalidade da Constituição da OIT, ao congregar “as três forças que

¹⁴ GIDDENS, Anthony. Para Além da Esquerda e da Direita: o futuro da política radical. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. p. 129: “Definida dessa maneira, a democracia é normalmente relacionada ao pluralismo e à expressão de interesses diversos”

¹⁵ MORGADO VALENZUELA, Emilio. Diálogo social y políticas públicas. OIT, Santiago, noviembre de 2006.

¹⁶ MORGADO VALENZUELA, Emilio. Lienamientos para um diálogo socio-laboral exitoso. In Cepal - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN-AECI. Proyecto: “Políticas de empleo y mercado laboral”. SEMINARIO “BASES Y PERSPECTIVAS DEL DIÁLOGO SOCIOLABORAL. LOS CASOS DE COSTA RICA, EL SALVADOR Y PERÚ. (11-12.8.2010). Santiago de Chile.

¹⁷ Conf. OIT/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Oficina Regional para América Latina y el Caribe/Proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social: Ana María García Femenía, Emilio Morgado Valenzuela y Marleen Rueda Catry: Diálogo Social Institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú. 2007.

¹⁸ GUNTHER, Luiz Eduardo. A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil. Curitiba: Juruá, 2011. p. 42.

¹⁹ De acordo com o artigo 3º, da Constituição da OIT, a Conferência Internacional do Trabalho é formada por quatro delegados dos Estados-Membros: dois representantes do governo, um representante dos trabalhadores e um representante dos empregadores.

se movem na dinâmica humana do trabalho moderno: os homens do governo, os empregadores e os trabalhadores”²⁰. Por fim, Paulo VI assinalou o método original capaz de harmonizar essas três forças: “no lugar de oposição, está presente a necessária colaboração para tornar possível o permanente diálogo com vistas ao estudo e solução das emergentes questões sociais”²¹.

A representação tripartite adotada pela OIT é, sem dúvida, a mais evidente expressão de diálogo social. Segundo a própria OIT, tripartismo pode ser conceituado como a “tomada de decisões de organizações de empregadores e de trabalhadores, conjuntamente com o governo, em pé de igualdade”²².

Conforme destaca Arnaldo Sússekind, o tripartismo, além de ser característica marcante de sua organização, corresponde a “fator de relevo na formação do alto conceito que desfruta nos planos da cultura, da produção e do trabalho”²³.

Como se vê, a OIT, para alcançar os diversos objetivos propostos em sua Constituição, adotou o diálogo tripartite como a melhor dinâmica para combater injustiças sociais.

A União Europeia, a exemplo da OIT, também atribui ao diálogo social destacada importância. De acordo com a Ficha Temática sobre diálogo social na União Europeia, esse mecanismo corresponde a “componente fundamental do modelo social europeu”²⁴. Por meio dele, os atores sociais têm espaço para atuar, inclusive por meio de acordos, na construção de políticas sociais e de emprego²⁵.

Segundo António Damasceno Correia, o diálogo social europeu envolve duas dimensões. A primeira, exprime o “diálogo para consensualização bipartida” entre três grandes parceiros sociais europeus: duas organizações de empregadores – UNICE e CEEP, e uma organização sindical – CES. O objetivo é “impulsionar reformas sociais e econômicas que tornem mais justa a vivência dos trabalhadores na Europa”²⁶. A segunda, envolve o modo de relacionamento entre as instituições da União Europeia – Parlamento, Conselho Europeu e Comissão Europeia, e os parceiros sociais, visando a compatibilizar desempenho econômico e progresso social²⁷.

²⁰ MONTT BALMACEDA, Manuel. *Princípios de derecho internacional del trabajo la OIT*. 2. ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998. p. 70.

²¹ *Idem*, *ib.*

²² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Diálogo social...* Op. cit. p. 13.

²³ SÚSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. 3. ed. São Paulo: Editora LTr, 2000. p. 122.

²⁴ *Diálogo Social*. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/58/dialogo-social>>. Acesso em: 01 out. 2021.

²⁵ *Id. ib.*

²⁶ CORREIA, António Damasceno. O diálogo social europeu. In *Rev. Trib. Reg. Trab.* 3ª Reg., Belo Horizonte, v.51, n.81, p.185-194, jan./jun.2010. p. 185.

²⁷ *Id. ib.*

Diálogo Social: Breves Considerações

Nesse sentido, o artigo 151, do Tratado de Funcionamento da União Europeia -TFUE²⁸: um dos objetivos da União Europeia e dos Estados-Membros é assegurar o “diálogo entre parceiros sociais”, sendo reconhecido seu papel no âmbito da União (artigo 152, do TFUE). Faz referência, ainda, à forma de realização do diálogo social. O artigo 154²⁹ impõe à Comissão – órgão executivo da União Europeia – o dever de consultar, a priori, os atores sociais para apresentação de propostas no domínio da política social.

De acordo com a Ficha Técnica sobre diálogo social, cabe à Comissão consultar os parceiros sociais antes de qualquer iniciativa envolvendo política social e a forma como isso deverá ocorrer³⁰.

Ainda, de acordo com o artigo 155, do TFUE, o diálogo entre os parceiros sociais implica celebrar acordos no âmbito da União Europeia. Nesse sentido, a Comissão Europeia, bem como o Parlamento Europeu, devem consultar representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos Estados-membros.

Recentemente, na Espanha, a Lei 12/2021, de 28 de setembro, ao introduzir a letra “d” ao artigo 64.4, do Estatuto dos Trabalhadores, deu mostras do vigor e importância do diálogo social. De forma pioneira, e como fruto de ampla negociação, a nova lei passou a regulamentar as condições de trabalho em plataformas digitais. Ao reconhecer que

²⁸ A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.

Para o efeito, a União e os Estados-Membros desenvolverão ações que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União.

A União e os Estados-Membros consideram que esse desenvolvimento decorrerá não apenas do funcionamento do mercado interno, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas igualmente dos processos previstos nos Tratados e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas.

²⁹ 1. À Comissão caberá promover a consulta dos parceiros sociais ao nível da União e tomar todas as medidas necessárias para facilitar o seu diálogo, assegurando um apoio equilibrado às partes.

2. Para o efeito, antes de apresentar propostas no domínio da política social, a Comissão consultará os parceiros sociais sobre a possível orientação da ação da União.

3. Se, após essa consulta, a Comissão considerar desejável uma ação da União, consultará os parceiros sociais sobre o conteúdo da proposta prevista. Estes enviarão à Comissão um parecer ou, quando adequado, uma recomendação.

4. Por ocasião das consultas a que se referem os n. os 2 e 3, os parceiros sociais podem informar a Comissão do seu desejo de dar início ao processo previsto no artigo 155.º. A duração deste não pode exceder nove meses, salvo prorrogação decidida em comum por esses parceiros sociais e pela Comissão.

³⁰ Diálogo Social. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/58/dialogo-social>>. Acesso em: 01 out. 2021.

a revolução tecnológica, a inteligência artificial e mesmo os algoritmos têm potencial para beneficiar a todos, em especial os novos trabalhadores em plataformas digitais, o legislador espanhol preocupou-se em compatibilizar a finalidade do Direito do Trabalho com sua “função reequilibradora de interesses”.

Essa nova regulamentação, na Espanha, só foi possível graças ao diálogo social. Governo e entidades sindicais CC. OO³¹, UGT³², CEOE³³ e CEPYME³⁴, apesar de divergências iniciais, puderam celebrar o acordo que permitiu essa alteração legislativa. De acordo com a exposição de motivos, mesmo enfrentando enormes dificuldades, “el diálogo social ha permitido que nuestro país avance de forma pionera en esta materia” e corresponde a uma “solución compartida por los interlocutores sociales más representativos cuyas aportaciones han resultado decisivas”.

O bloco do Mercosul e mesmo alguns países da América do Sul ressentem-se dessa importante ferramenta - o diálogo social.

3. Notas sobre tripartismo no Mercosul e em alguns países da América do Sul

Apesar de resquícios de governos autoritários e preferências em conferir ao Estado o monopólio da produção da norma e solução de conflitos trabalhistas, o tripartismo e mesmo algumas experiências de diálogo social também estão presentes no Mercosul e em alguns países da América do Sul.

No entanto, no Mercosul, o diálogo social se apresenta com estrutura diferente daquela adotada pela OIT e pela União Europeia.

Com efeito, o Mercosul é composto por três órgãos principais: o Conselho do Mercado Comum (CMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e o Grupo Mercado Comum (GMC). O modelo tripartite encontra guarida no Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), conforme artigo 6º, §2º, de seu regimento interno³⁵.

³¹ Ccoo – Confederación Sindical de Comisiones Obreras

³² UGT – Unión General de Trabajadores

³³ CEOE – Confederación Española de Organizaciones Empresariales

³⁴ CEPYME – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

³⁵ Artigo 6º - Cada Seção Nacional terá direito, no Plenário do Foro, a 9 (nove) delegados titulares e seus respectivos alternos, não sendo obrigatório designá-los em sua totalidade. (...)

2º - Cada Seção Nacional terá autonomia para a composição de sua estrutura no Plenário do Foro, devendo observar a paridade na designação dos delegados das Organizações dos trabalhadores e dos empresários; (sem destaques no original).

Diálogo Social: Breves Considerações

O FCES é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, sem participação dos governos. É integrado por representantes das organizações de trabalhadores e de empregadores, em condição paritária, e por um terceiro setor, que dá voz a outros atores, como cooperativas, meios de comunicação social, cultura, educação e ciência, profissionais liberais, consumidores, ambientalistas etc³⁶.

O FCES é “la única institución específicamente social prevista en la estructura orgánica del Mercosur”³⁷. Tem, entre suas finalidades, propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração, cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do Mercosul, acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivados das políticas destinadas ao processo de integração, contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no Mercosul e difundindo sua dimensão econômico e social, entre outros³⁸.

Em alguns países da América do Sul há referências ao diálogo social. Ao contrário do que se verifica na Europa, tal cultura é tímida e ainda não está arraigada.

Assim, no Paraguai, entre os temas mais frequentemente tratados no diálogo tripartite, encontram-se cumprimento da lei, salário, emprego, política agrária ou reforma agrária, reforma do Estado e políticas econômicas. É verdade que, no campo das relações do trabalho, esse movimento foi incentivado por ocasião do governo de Juan Carlos Wasmosy, na década de 1990, mais para amortecer movimentos grevistas e assim dissuadir a deflagração de greves gerais, que para implantar ou estimular a cultura do diálogo na solução de conflitos.

Nesse sentido as observações de Roberto Céspedes³⁹. O governo paraguaio incentivou as negociações tripartites, naquele período, com intuito de mitigar futuros conflitos, em vista das greves gerais ocorridas nos anos 1995, 1996 e 1998. Segundo o autor citado, o Governo teria convocado negociações tripartites com entidades sindicais e representantes empresariais “para desarmar o conflito mesmo momentaneamente”, sem prejuízo de, posteriormente, as partes negociarem ou mesmo fazerem reivindicações junto ao governo⁴⁰.

³⁶ FERREIRA, María Carmen. La formación profesional en el Mercosur. Montevideo: CINTERFOR, 2003. p. 34.

³⁷ Idem.

³⁸ REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO MERCOSUL. Disponível em: < <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/ata01.htm>>. Acesso em: 07 out. 2021.

³⁹ CÉSPEDES, Roberto L. Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Paraguay. Montevideo: CINTERFOR, 2001. p. 31.

⁴⁰ Id. lb.

Como se vê, longe da cultura do diálogo social, o aceno aos atores sociais, a curto prazo, serviu mais para mitigar greves, que mecanismo a longo prazo para promover melhorias nas relações sociais.

No Uruguai, sempre foi mais acentuado o ambiente propício ao diálogo social em razão de característica singular: intensa negociação coletiva em detrimento da intervenção estatal, na construção de normas trabalhistas. Foi intensificado no final da década de 1990 e virada do milênio. Jorge Rosenbaum Rimolo⁴¹ destaca, entre os fatores que levaram à retomada do diálogo social, a restauração da democracia e do Estado de Direito, com o fim do governo de fato, em 1985, e a conformação do tradicional sistema desregulamentado de relações industriais. O autor, ainda, aponta diversos precedentes que atestam a cultura da negociação permanente no seio da sociedade uruguaia, como acordos coletivos⁴².

Na Argentina, na década de 1990, aponta-se importante experiência de diálogo social, por ocasião da aprovação da Lei Nacional de Emprego (*Ley de Empleo*), de 1991. No entanto, fracassou essa tentativa de institucionalização do diálogo social em torno de agenda com temas sociolaborais, como emprego e formação profissional, de acordo com Beatriz Cappelletti⁴³.

Para Oscar Hernandez Alvarez, essa dificuldade de diálogo social, seja nos países acima referidos, seja na América Latina como um todo, ocorre em três dimensões: política, em razão da instabilidade institucional e das limitações às liberdades; social, em virtude de uma persistente cultura do conflito; e técnica, decorrente da inexistência de uma proposta concreta e estrutura de diálogo⁴⁴.

Nesse mesmo sentido, como bem alerta Luiz Carlos Amorim Robortella, “as tentativas de concertação social na América Latina não têm apresentado grandes resultados; o que há é muito mais uma retórica da concertação”⁴⁵.

Na verdade, as políticas trabalhistas e sociais latino-americanas baseiam-se primordialmente na regulação estatal das relações coletivas de trabalho, preferindo-se manter essa tradição intervencionista, em detrimento do genuíno diálogo social. Esse intervencionismo estatal atávico é patente nas relações trabalhistas, no Brasil.

⁴¹ RIMOLO, Jorge Rosenbaum. *Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: la experiencia uruguaya*. Montevideo: CINTEFOR, 2001. p. 25-26.

⁴² Id.ib.

⁴³ CAPPELLETTI, Beatriz. *Actores sociales y Estado en la formación profesional de la Argentina de los noventa*. Montevideo: CINTEFOR, 2000. p. 35-36.

⁴⁴ ALVAREZ, Oscar Hernandez. *Condicionantes y limitaciones de los procesos de concertación social em America Latina*. In: *Derecho Laboral*, tomo XXX, n. 147, jul./set. 1987. Montevidéo, pp. 555/558.

⁴⁵ ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *O moderno Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1994. p. 90.

4. Breves considerações sobre diálogo social, no Brasil

Ao contrário do que costuma ocorrer na União Europeia e em diversos outros países, no Brasil não se tem experiência nem tradição do diálogo social.

O processo de articulação entre os atores sociais para construir modelo de relações trabalhistas compatível com exigências do novo mundo de trabalho, embora presente na agenda, está distante de sua implantação efetiva em cenário de curto prazo. É tema de debate acadêmico, distante da vida real.

Construído em fundamentos corporativistas, o modelo de relações de trabalho, no Brasil, mantém vivas as marcas do intervencionismo estatal e protecionismo, fruto de visão paternalista exacerbada. Na contramão do diálogo social, parece que os atores sociais acostumaram-se com esse modelo autoritário, implantado na era Vargas, embora parte da legislação trabalhista seja resultado de inegável luta dos trabalhadores⁴⁶.

São escassas as experiências de diálogo social. Muitas vezes o consenso, ao invés de servir para o aperfeiçoamento das relações de trabalho, serviu para legitimar alguns retrocessos. Assim, por ocasião da Constituinte de 1988 registraram-se perdas até hoje lamentadas. Uma delas resultou na redação final do artigo 8º, inciso II⁴⁷, da atual Constituição. Preferiu-se manter o antigo regime da unicidade sindical⁴⁸, na contramão da Convenção 87, da OIT, relativa à implantação da liberdade sindical.

Outro retrocesso, pela ausência de diálogo social, envolve o regime de garantia de emprego. No lugar de aperfeiçoamentos do antigo sistema de estabilidade, implantado em 1923, preferiu-se manter o regime de livre dispensa do trabalhador, alternativa introduzida a partir de 1967, período em que ambos os regimes conviveram, até 1988.

⁴⁶ Há registro de greves, no início do séc. XX, quando as reivindicações eram abafadas pelas “patas do cavalo e pela força da espada”. Mais recentemente, registra-se a queda de braço de algumas Centrais Sindicais contra a tentativa de implantação do chamado “contrato coletivo de trabalho”, promovida pelo Governo FHC, quando proposta a alteração do art. 618, da CLT. Há, ainda, o movimento inverso, quando algumas Centrais Sindicais se propuseram a introduzir o chamado ACE – Acordo Coletivo Específico, no governo Dilma Rousseff.

⁴⁷ Inc. II, do art. 8º., da Constituição da República, de 1988: “É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município”.

⁴⁸ De acordo com Amauri Mascaro Nascimento, unicidade sindical não se confunde com unidade sindical: este modelo de organização sindical resulta da vontade dos atores sociais, ao contrário daquele, em que é imposto pelo Estado.

A atual redação do artigo 7º, inciso I⁴⁹, resultou de acordo entre representantes dos trabalhadores e dos empresários, quando da Constituinte de 1988. É verdade que alguns representantes dos trabalhadores queriam o retorno puro e simples da antiga estabilidade, verdadeiro retrocesso. Mas acabaram cedendo à pressão dos empresários, em troca de outras vantagens.

Outro exemplo importante é a chamada Reforma Trabalhista, implantada em 2017, por meio da Lei nº 13.467. Foi duramente criticada por determinados setores da sociedade, como Centrais Sindicais e mesmo pelo Ministério Público do Trabalho, pela ausência de diálogo social. Teria sido imposta sem consulta aos representantes dos trabalhadores e sem ouvir os setores mais representativos da sociedade.

Embora se tenha alegado açodamento, não se apontou qualquer inconstitucionalidade formal em razão do processo legislativo. Críticas nesse sentido também foram feitas à Lei 13.429, de 2017, que implantou o marco legal da terceirização.

Algumas críticas de fato procedem. No início, o Projeto de Reforma Trabalhista, apresentado pelo Governo, contemplava alteração de cerca de 7 (sete) artigos da CLT. Resultou de consenso entre Governo, Centrais Sindicais e representantes de confederações empresariais. Ao subir ao Senado, o Projeto foi inchado com mais de uma centena de artigos, rompendo-se aquele tímido diálogo social e compromissos assumidos com lideranças sindicais, agora deixados de lado.

Na verdade, havia o temor de, abrindo-se ao debate, ocorrer demora na aprovação ou mesmo manobras para travar o avanço do Projeto e impedir qualquer mudança, tida como retrocesso social. O mesmo já ocorrera antes em relação a outras reformas: intensos debates sem qualquer avanço significativo, pois sempre se preferiu manter tudo como sempre foi.

Pode-se apontar como exemplo o longo e infrutífero debate em torno do marco da terceirização. Durante quase 20 (vinte) anos em que tramitou projeto de lei foram criados diversos obstáculos. No lugar de uma lei que viesse a legalizar a terceirização, preferia-se manter orientação jurisprudencial, que a proibia, de modo particular na atividade-fim da empresa⁵⁰. Alguns sindicatos, temerosos com a perda de receitas com a dispersão da representação dos trabalhadores, pregavam que terceirização era retrocesso que precarizava as relações de trabalho.

⁴⁹ Inc. I, do art. 7º, da Constituição da República, de 1988: "relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos".

⁵⁰ Sumula 331, do TST. O item III está assim redigido: "Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta".

Diálogo Social: Breves Considerações

Esse tipo de manobra foi suplantado por ocasião da Reforma de 2017, em especial no que se refere à terceirização. Foi colocado em pauta antigo projeto de lei sobre essa mesma matéria, engavetado há quase duas décadas⁵¹ e graças a essa “manobra” finalmente foi aprovado o marco legal da terceirização.

Como se pode ver, as lideranças patronais, lideradas pelo então deputado Rogério Marinho, temiam perder a oportunidade de introduzir reformas há muito discutidas, mas encalhadas nas gavetas dos congressistas, não apenas envolvendo terceirização. Assim, não tiveram outra alternativa senão apressar o processo de aprovação da Reforma Trabalhista, observadas exigências legais em especial do ponto de vista formal do processo legislativo.

Apesar da ausência de autêntico diálogo social, as Reformas de 2017 não só contemplaram questões em pauta há décadas, como fizeram contraponto ao chamado “ativismo do judiciário”⁵². Foi claro o intuito de oferecer mais segurança aos ambientes de negócio, retirar o Estado do intervencionismo retrógrado e suplantar, em parte ao menos, heranças corporativistas. Foi prestigiada a autonomia da vontade, tanto no plano individual, quanto coletivo, em detrimento do diálogo social.

Como a Reforma de 2017 foi introduzida por lei ordinária, por óbvio deixou de enfrentar questões como liberdade sindical e organização sindical, matérias próprias de Emenda Constitucional, com rito diferenciado.

Independentemente disso, pode-se concluir que a Reforma de 2017 levou em conta o diálogo social apenas do ponto de vista formal. Nesse sentido, ao contrário de críticas, houve participação de setores da sociedade, como entidades sindicais - profissionais e patronais, entre outras, por meio de audiências públicas, seminários, além de outras reuniões e debates⁵³.

É digno de nota, pela ausência de diálogo social e mesmo pouco apreço por ele, uma Portaria do Ministro do Trabalho Ronaldo Nogueira de Oliveira⁵⁴. Por meio dela, foi instituída Comissão de Juristas, junto ao Ministério do Trabalho, para elaborar proposta de lei com objetivo de consolidar a legislação trabalhista em vigor, inclusive a relativa ao processo do Trabalho. Não foram convocados os atores sociais, como

⁵¹ Projeto de Lei nº 4.302/1998, de relatoria do Deputado Laércio Oliveira, oriundo da Câmara dos Deputados, para regulamentar os serviços terceirizados no Brasil e ampliar o tempo de contratação de trabalho temporário.

⁵² Nesse sentido, conf. Maria Cristina Peduzzi. Disponível em: <https://ww2.trt2.jus.br/fileadmin/ejud/1.eventos/CFC/2019/materiais/0908_MMariaCristinalrigoyenPeduzzi_AtivismoJudicial_ReformaTrabalhista.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

⁵³ Sobre as audiências públicas, seminários e outros debates, conferir relatório do Deputado Rogério Marinho, envolvendo a Câmara dos Deputados. Conf. em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961&filename=Tramitacao-PL+6787/2016 (p. 3-16).

⁵⁴ Essa Portaria, sem número, é de 27 de setembro de 2017.

Centrais Sindicais ou Confederações patronais, apenas intelectuais. Essa Portaria foi revogada no dia seguinte⁵⁵. Como justificativa, alegou-se a sanção presidencial da Lei nº 13.467, relativa à modernização da legislação trabalhista, bem como o impacto que as mudanças na CLT provocariam⁵⁶. Mas o verdadeiro motivo de a Portaria ser revogada certamente foi o mal-estar criado entre os representantes dos trabalhadores, mais uma vez excluídos, na tradição de pouco apreço pelo diálogo social.

A Portaria acima citada reproduziu a mesma política que norteou a primeira consolidação das leis trabalhistas. Getúlio Vargas, em 1943, também nomeou comissão de renomados juristas da época⁵⁷. Em consequência, a CLT não resultou de consenso entre os atores sociais, mas da vontade do Estado, marcado pelo modelo corporativista então vigente, embora a Exposição de Motivos, quando da promulgação da CLT, faça referência a manifestações de “empregadores e de empregados, através das respectivas instituições representativas”.

Para alguns críticos, o atual governo vem dificultando a participação da sociedade civil no chamado diálogo social⁵⁸ para a construção de políticas públicas, com políticas antidemocráticas. É o caso do Decreto Presidencial nº 9.759/2019⁵⁹. Foi duramente criticado por extinguir cerca de 700 (setecentos) colegiados, também conhecidos como Conselhos Nacionais⁶⁰, no âmbito da Administração Pública Federal. Para aqueles que criticaram essa medida, além de restringir a participação da sociedade civil, essa iniciativa do governo acabou comprometendo a necessária transparência da administração pública⁶¹.

Entretanto, de acordo com o Governo, longe de afastar a sociedade do debate e participação, o objetivo do decreto foi o de uniformizar e racionalizar a atuação desses colegiados e conselhos, além de economia com gastos públicos e redução da burocracia⁶².

⁵⁵ Portaria n. 1.087, de 28 de setembro de 2017.

⁵⁶ Conf. em <https://www.migalhas.com.br/quentes/266320/ministerio-do-trabalho-volta-atras-na-criacao-de-grupo-para-consolidar-leis-trabalhistas> (acesso em 10 de outubro de 2017).

⁵⁷ Destacaram-se, entre os juristas de então, José de Segadas Viana, Oscar Saraiva, Luís Augusto Rego Monteiro, Dorval Lacerda Marcondes e Arnaldo Lopes Süsssekind.

⁵⁸ De acordo com o Decreto 8.243/2014, por meio dos Conselhos Nacionais era possível o diálogo entre a sociedade civil e o governo.

⁵⁹ O Decreto “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para ‘colegiados da administração pública federal’”.

⁶⁰ De acordo com o artigo 2º, para os fins do Decreto, consideram-se “colegiado”: conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; e qualquer outra denominação dada ao colegiado.

⁶¹ O Governo não divulgou a relação dos Conselhos atingidos pelo decreto. Por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pelo Partido dos Trabalhadores, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida acautelatória para afastar, até exame definitivo do caso, a possibilidade de extinção, por ato unilateral do Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal (ADI 6.121).

⁶² Conf. <https://www.politize.com.br/conselhos-nacionais/>, acesso em 15 de outubro de 2021.

Diálogo Social: Breves Considerações

Mais recentemente, no curso da pandemia, o Ministério Público do Trabalho – MPT⁶³ desempenhou importante papel na promoção do diálogo social. Por meio de “planejamento macroestrutural, plural e transdisciplinar” empenhou-se em construir um pacto concertado, facilitando a comunicação entre o setor público e atores privados. Apesar desse esforço, os atores sociais não tiveram participação na edição de Medidas Provisórias⁶⁴ editadas para combater os nefastos efeitos da Covid-19, seja junto às empresas e aos empregados, flexibilizando regras trabalhistas, seja para minorar os efeitos junto aos trabalhadores informais, mediante pagamento de auxílio emergencial⁶⁵.

De acordo com os pesquisadores do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Clemente Ganz Lúcio, Sirlei Márcia Oliveira e Vera Lúcia Mattar Gebrim, a falta de diálogo resulta de arranjo institucional. Pretendia-se, de forma intencional, desde a década de 1940 – limitar a atuação dos sindicatos, ao invés de se construir arranjo institucional com vistas a fortalecer as relações entre capital e trabalho, com favorecimento da contratação coletiva ou mesmo construção de políticas públicas. Por meio dessa estratégia, ainda segundo os autores, os empresários tiveram liberdade ampla, junto aos governos, para “implantar seu modelo de crescimento e uma visão própria de desenvolvimento”. Essa restrição da participação sindical foi propícia para promover a “reprodução e acumulação” do capital. E concluem: “A restrição aos direitos de greve, o impedimento da organização no local de trabalho, o controle sindical pelo Estado e o papel normativo da justiça do trabalho são alguns dos fatores que contribuíram para o sucesso desse modelo de controle da prática sindical”⁶⁶.

Apesar dessas marchas e contramarchas, não se pode ignorar que um dos objetivos da Agenda Nacional de Trabalho Decente, implementada em 2006 no Brasil, foi o de “fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática”⁶⁷. Referido documento sugere diversas linhas de ação para promover o fortalecimento do diálogo social. Entre elas, a participação das

⁶³ GÓES, Gisele Santos Fernandes; MARANHÃO, Ney. O papel do Ministério Público – Em especial do Ministério Público do Trabalho – no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandêmico. P. 244 e ss. O Direito do Trabalho na crise da Covid-19. BELMONTE, Alexandre Agra et alii. Acessível em: O DIREITO DO TRABALHO NA CRISE DA COVID-19.pdf.

⁶⁴ Destacam-se as Medidas Provisórias 927 e 936, ambas de 2020, para regular o trabalho em regime de home office, autorizar redução da jornada e suspensão dos contratos de trabalho, entre outras medidas flexibilizadoras de emergência.

⁶⁵ Conf. Medida Provisória 933, de 2020.

⁶⁶ SOCHACZEWSKI, Suzanna (Coord), LÚCIO, Clemente Ganz, OLIVEIRA, Sirlei Márcia, GEBRIM, Vera Lúcia Mattar. Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil (Aportes para el Diálogo Social y la Formación). Motenvideo: CINTERFOR, 2000, p. 5.

⁶⁷ Agenda Nacional de Trabalho Decente. 2006. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm%22> . Acesso em: 30 set. 2021.

Centrais Sindicais nos fóruns de discussão e elaboração das políticas públicas, apoio aos mecanismos e processos de negociação coletiva e incorporação de cláusulas de igualdade de oportunidades e tratamento nos processos de negociação coletiva⁶⁸.

Todos estão na torcida para que tais propósitos saiam do papel, tornando realidade o diálogo social genuíno, no lugar de retóricas e boas intenções.

Considerações finais

O diálogo social é componente importante na construção e consolidação de um sistema social democrático e inclusivo. Presente na Organização Internacional do Trabalho, União Europeia, Mercosul e em diversos países, lamentavelmente não integra a cultura de países como o Brasil, onde ainda é incipiente e precário.

É gritante o contraste entre experiências em países europeus e mesmo no espaço da União Europeia e o quanto se observa no Brasil, onde o diálogo social não passa de retórica e mesmo subterfúgio para se manter o modelo autoritário e intervencionista de relações de trabalho. Essa resistência se dá em detrimento de uma legislação mais eficaz e de um modelo de solução de conflitos mais eficiente, com vistas às transformações que estão ocorrendo no mundo do trabalho.

De todo modo, o fortalecimento do diálogo social tem a ver com regime democrático e estado de direito. Daí porque o revigoramento do diálogo social, no Brasil, como em alguns países da América Latina, coincide com o fim dos regimes autoritários. Mesmo assim, ainda há muito que se percorrer na construção de uma agenda propícia ao diálogo social.

Com a pandemia, parece que o diálogo social retoma novo vigor pela maior consciência da necessidade da participação da sociedade como um todo para encontrar saídas para as questões que afligem a humanidade, não apenas no campo das relações de trabalho. No fundo, percebe-se maior preocupação com valores humanos e ética, além de sentimento generalizado de solidariedade.

⁶⁸ Idem.

DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO Y RESOLUCIÓN *DE* CONFLICTOS *EN* CHILE

María Cristina Gajardo Harboe

Sumario:

Introducción.- La representación en el diálogo social.- Las organizaciones sindicales en la Constitución Política de Chile de 1980.- Una mirada desde la filosofía política.- El diálogo social ante el nuevo escenario.- En conclusión.-

Introducción

Nos referiremos al diálogo social en Chile desde una perspectiva laboral concreta, buscando motivos para las bajas tasas de sindicalización que se exhiben históricamente. También daremos una visión nacional y actual del diálogo social, atentos los acontecimientos desde el 18 de octubre de 2019, fecha del denominado “Estallido Social”, a consecuencia del cual hoy tiene lugar un proceso constituyente en que se debaten nuevas bases para la institucionalidad nacional, dentro de la que se comprende la institucionalidad laboral.

En este marco, abordaremos los siguientes temas: el concepto de diálogo social, la representación en el diálogo social, las organizaciones sindicales en la Constitución Política de Chile de 1980, una mirada desde la filosofía política, el diálogo social ante el nuevo escenario y una conclusión.

Concepto de diálogo social

No hay un consenso acerca de lo que es el diálogo social. Óscar Ermida señalaba que “es un término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco”, aunque en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca a una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos. Y agregaba que, en el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas al conflicto abierto: información, consulta, negociación colectiva, participación, concertación social, etc. (Ermida: 2006).

La OIT tiene una definición amplia de diálogo social, que refleja la extensa variedad de procesos y prácticas que se encuentran en los distintos países. Según esta definición básica, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales (OIT, 2004).



Siempre de acuerdo con los lineamientos de la OIT, el intercambio de información es el proceso más básico de diálogo social. No implica ninguna discusión real ni acción sobre las cuestiones planteadas, pero es un punto de partida fundamental para un diálogo social más duradero. La consulta no es únicamente un instrumento para que los interlocutores sociales compartan información, sino también para que se comprometan en un diálogo más a fondo sobre las cuestiones planteadas. Mientras que la consulta en sí misma no conlleva poder para tomar decisiones, estas pueden tener lugar como resultado de dicho proceso. Puede interpretarse que la negociación colectiva y la concertación política son los dos tipos predominantes de negociación.

También para la OIT (OIT: 2004), puede considerarse que la concertación política tripartita o “concertación social” es el “pleno florecimiento” del diálogo social por medio del cual los “representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos crean el hábito de actuar de un modo concertado y multifacético con el fin de buscar

el consenso para abordar todos los grandes problemas de política económica y social” (Trebilcock, 1994). Sin embargo, esta concertación únicamente es posible cuando el gobierno reconoce plenamente la legitimidad y la función constructiva que cumplen los interlocutores sociales que participan en la formulación de políticas nacionales. A veces, una concertación política tripartita con resultados positivos conduce a pactos sociales.

Cualquiera de estas formas de diálogo social puede ser informal y ad hoc o formal e institucionalizado. Sin embargo, en la realidad el diálogo social suele tener lugar como una combinación de ambas formas. Los procesos informales suelen ser tan importantes como los formales. El diálogo social puede adoptar la forma de un proceso tripartito en el cual el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter exclusivamente bipartito, entre los trabajadores y los empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. Puede tener lugar a escala nacional, regional, sectorial o de la empresa; también puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de todas ellas.

Normas de la OIT sobre tripartismo y diálogo social⁶⁹:

Convenios:

- Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11)
- Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos, 1947 (núm. 84)
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm.87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm.141)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm.151)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm.154)
- Recomendaciones:
- Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91)
- Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)
- Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)
- Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113)
- Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm.129)
- Recomendación sobre el examen de las reclamaciones, 1967 (núm. 130)
- Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143)
- Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149)
- Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm.159)
- Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm.163)

⁶⁹ <https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sta.htm> [consulta: 25 octubre 2021]

La Recomendación Núm. 113 sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), de 1960, en su párrafo 3, estipula en los siguientes términos la importancia de respetar la costumbre y la práctica nacionales a la hora de crear los marcos e instituciones para el diálogo social:

“De conformidad con la costumbre o la práctica nacionales, deberían establecerse o facilitarse tal consulta y tal colaboración: a) por medidas voluntarias adoptadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores; b) por medidas adoptadas por las autoridades públicas que sirvan de estímulo a estas organizaciones; c) por la legislación; o d) combinando cualesquiera de estos métodos”.

Destacamos la Recomendación 113 pues a pesar de su antigüedad, ha considerado una amplitud que resulta fundamental para comprender los hechos ocurridos en los dos últimos años en Chile que más adelante describiremos, y que han favorecido una nueva dimensión del diálogo social.

La representación en el diálogo social

La existencia de un diálogo social real supone la existencia de actores sociales fuertes, representativos e independientes. De faltar alguna de estas condicionantes, tal diálogo no existirá, o existirá una fórmula carente de contenido real, o será tan desequilibrado que en verdad encubrirá la imposición de la voluntad de alguna de las partes. En términos de Derecho del Trabajo y relaciones laborales, esos presupuestos se identifican con los principios de libertad sindical, autonomía colectiva y autotutela. Solo allí donde haya un efectivo respeto de la libertad sindical y protección eficaz de la actividad sindical, así como respeto y promoción de la autonomía colectiva y de la autotutela, se darán las condiciones habilitantes del desarrollo de un diálogo social verdadero y fluido (Ermida: 2006).

Las organizaciones sindicales en la Constitución Política de Chile de 1980

En el artículo 1º a propósito de las Bases de la Institucionalidad, la Constitución Política de 1980 señala que “El Estado reconoce ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.” Sin embargo, esta autonomía no considera ni contempla los fines políticos, dado que el artículo 19 N°19 del texto constitucional establece en su inciso tercero: “La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas”.

En la realidad es indudable que las organizaciones sindicales sí intervienen en actividades político-partidistas; cualquier chileno medianamente informado conoce de las afinidades con determinados partidos políticos de los dirigentes de las organizaciones sindicales más relevantes en Chile, esto es, las centrales sindicales (CUT, UNT, CAT), lo que hacia abajo en la pirámide sindical también se observa, pero con distintas intensidades.

El peso de los hechos demuestra que en tanto organización intermedia de la sociedad y representativa de sus afiliados, la organización sindical no solo puede sino que debe tener principios y valores que la conduzcan, pues de otra forma las cúpulas sindicales terminan ejerciendo el poder por el poder. Así lo han entendido los órganos técnicos de la OIT al establecer que los sindicatos no pueden tener como finalidad principal la político partidista, pero si pueden tenerla de manera secundaria.

Estas reglas de no admitir la actividad política partidista de las organizaciones sindicales deben ser entendidas en su mérito, como el resultado de un momento político muy relevante en Chile, y que por estos días es revisado a propósito del proceso de generación de una nueva Constitución. Tales reglas no se ajustan a la esencia de las organizaciones sindicales ni al peso de los hechos, de modo que haciéndonos cargo de su calidad de entidades que registran actividad política, y que además participan efectivamente en actividades político partidistas, su existencia y funcionamiento pueden ser reinterpretados a partir de la representación, la responsabilidad política y la autonomía del individuo.

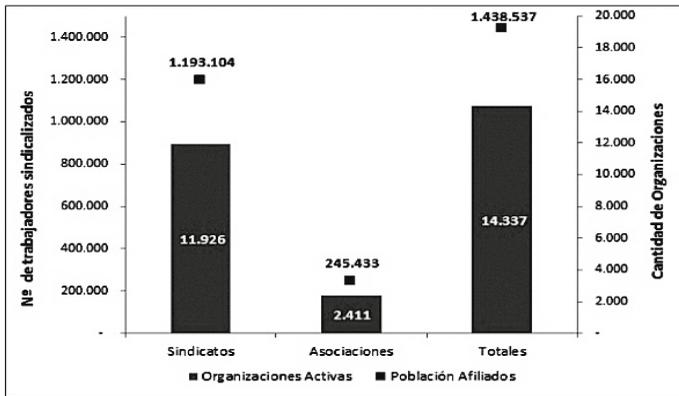
En el Congreso Regional Americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizado justamente en ciudad de Panamá en el año 2016, presentamos una ponencia sobre “Responsabilidad y representación en organizaciones sindicales”; en ese entonces señalamos que las organizaciones sindicales son grupos intermedios de la sociedad chilena que, por disposición constitucional, no pueden tener actividades político-partidistas. Sin embargo, observábamos en la realidad que estas entidades no son neutras en cuanto a principios y valores, suelen tener ideas específicas en torno a la sociedad que quieren construir y desarrollan actividad política.

En Chile la legislación favorece la constitución de organizaciones sindicales, pues se exige un quorum mínimo de 8 trabajadores – que debe alcanzar al cabo de un año los 25 – y disponen de una amplia gama de garantías, a través de un completo sistema de fueros y permisos sindicales, en particular desde la Ley N°19.759 del año 2001, que adecuó las normas internas al standard de los Convenios 87 y 98 de la OIT ratificados en esa época por el país. No obstante esta legislación promocional, los índices de sindicalización no mejoraron de manera significativa en los años siguientes y así lo muestran los indicadores, elaborados sobre una fuerza de trabajo de 9.514.561 trabajadores activos al año 2019⁷⁰.

⁷⁰ La población activa en Chile en el año 2019 fue de 9.514.561 trabajadores, cifra que incluye a funcionarios públicos que no tienen derecho a negociar colectivamente. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=CL> [consulta: 1 noviembre 2021]

Gráfico 1

Cantidad de sindicatos y asociaciones de funcionarios públicos activas(os) y población afiliada, por tipo de organización, año 2019



Fuente: Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, Encuesta Laboral 2019.⁷¹

También sostuvimos que las entidades políticas en Chile venían teniendo una muy baja evaluación desde la opinión pública, lo que alcanzaba a parlamentarios, autoridades de gobierno y partidos políticos. Las organizaciones sindicales de cierta relevancia suelen interactuar y relacionarse con estos actores y por tanto son observados como actores políticos.

Y postulamos en ese entonces que una causa probable del decaimiento de la sindicalización en Chile podía encontrarse en el decaimiento de la clase política.

Estas afirmaciones resultaron una anticipación de lo que observábamos ocurría en el mundo sindical a propósito del diálogo social, y que luego irradió a toda la sociedad chilena según explicaremos más adelante.

En materia de negociación colectiva, las cifras más recientes muestran un efecto muy parecido:

Cantidad de instrumentos colectivos que iniciaron su vigencia durante el año 2019 y trabajadores involucrados, según tamaño de empresa y entidad negociadora⁷

Tamaño	Sindicato		Grupo		Total	
	Instrumentos	Trabajadores	Instrumentos	Trabajadores	Instrumentos	Trabajadores
Microempresa	4	25	3	20	7	45
Pequeña Empresa	302	5.513	29	472	331	5.985
Mediana Empresa	963	48.454	93	4.323	1.056	52.777
Gran Empresa	1.258	287.248	114	6.766	1.372	294.014
Total	2.527	341.240	239	11.581	2.766	352.821

Fuente: Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, Encuesta Laboral 2019.⁷²

⁷¹ https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-119780_archivo_01.pdf [consulta: 26 octubre 2021]

⁷² https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-119781_archivo_01.pdf [consulta: 26 octubre 2021]

Una mirada desde la filosofía política

Una primera cuestión que abordaremos es la idea de representación, partiendo de la premisa ya explicada sobre la organización sindical vinculada a la política.

Max Weber sostiene, respecto a lo que debemos entender por política, que el concepto es muy amplio y abarca cualquier tipo de actividad directiva autónoma y en un ámbito más restringido entiende por ella solamente la dirección o influencia sobre la trayectoria de una entidad política, y que en su tiempo la hizo aplicable al Estado.

Una organización sindical es una entidad política, dado que siempre cuenta con fines que expresará en sus estatutos, y una idea sobre la manera en que la entidad debe dirigirse e influenciar para conseguir esos fines. Esta organización sindical es conducida por sus dirigentes, que la representan, lo que merece la atención ya que puede explicar el decaimiento observado en la actividad sindical.

Considerando que en tanto entidades que desarrollan actividad política, los dirigentes de la organización sindical son en rigor “políticos”, las reflexiones de Weber resultan muy motivadoras en torno a la responsabilidad que atribuye a los políticos profesionales, a quienes llamará “caudillos políticos”, cuyo honor está en asumir personalmente la responsabilidad de todo lo que hacen, responsabilidad que no debe ni puede rechazar o arrojar sobre otros. En el sindicato una vez elegida la directiva por los afiliados a la organización, salvo censura o renuncia, llevará con plenos poderes los destinos de la organización, incluso en la sede judicial pues se le reconoce personalidad jurídica.

Cuán importante es esta idea de la responsabilidad de los políticos profesionales, que Weber dice tenemos que ocuparnos, pues intentan conquistar el poder a través del prosaico y pacífico reclutamiento del partido – sindicato – en el mercado electoral y una vez conquistado, se llenan de gloria con él.

Para evitar este efecto del ejercicio del poder por el poder, Weber dirá que existe una ética en la política. Hay que ver con claridad, sostiene, que cualquier acción orientada éticamente puede ajustarse a dos máximas distintas entre sí y totalmente opuestas: puede orientarse según la ética de la “convicción” o según la ética de la “responsabilidad”; indica que no es que la ética de la convicción signifique una falta de responsabilidad o que la ética de la responsabilidad suponga una falta de convicción. Sin embargo, entre un modo de actuar conforme a la máxima de una ética de la convicción, cuyo ordenamiento, religiosamente hablando dice “el cristiano obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios”, y el otro modo de obrar según una máxima de la ética de la responsabilidad tal como la que ordena tener presente las previsibles “consecuencias” de la propia actuación, existe una insoslayable diferencia. Precisamente pone el ejemplo de un sindicalista movido por convicciones, que sin atender a las consecuencias de su modo de actuar podrá aumentar las posibilidades de la reacción y la tiranía de su clase, dificultando su ascenso.

Para Weber lo importante será actuar con una ética de la responsabilidad, pues ello permite tomar en consideración a los representados, a la voluntad y deseos de ellos, lo que no es otra cosa que asegurar la autonomía.

¿Quizás la impregnación de valores políticos de las organizaciones sindicales esté jugando en contra de su legitimidad en Chile?

La idea de representación a propósito de la labor del dirigente sindical, en tanto dirigente político, tiene matices interesantes que también explican el decaimiento en la sindicalización.

Jesús Lahera reflexiona sobre ello mirando la realidad española, al sostener que “el trabajador es convertido por el sistema en un elector, frente a opciones sindicales, más que en un afiliado, que coopera de manera responsable y directa en la representación de sus intereses en las empresas”, que “la hegemonía de defensa del interés general, con raíz democrática electoral y en distintas vertientes, puede desbordar así los intereses colectivos concretos que sustenta toda autonomía privada colectiva” y que “la distancia entre el actor sindical y sus destinatarios puede estar creciendo en exceso, y son numerosos los colectivos huérfanos de autonomía contractual, que no terminan de percibir los beneficios de esta acción institucional” .

Si recurrimos a Kelsen en torno al concepto de representación, en su obra “Esencia y valor de la democracia” veremos que concluye que los derechos políticos – en los que consiste la libertad- se reducen a un mero derecho de sufragio.

Ello lo justifica, en síntesis, a partir del supuesto de la igualdad ideal del hombre, de la que puede inferirse que nadie debe dominar a nadie; la experiencia sin embargo demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un dominio ajeno, es necesario que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres y, por consiguiente, una autoridad. Es la idea de la libertad social, sustentada por la existencia de una norma. Así, señala que el individuo ha resultado libre en un momento: el de la votación, y esto suponiendo que haya votado con la mayoría y no con la minoría derrotada. Por esto parece que el principio democrático de la libertad requiere que se reduzcan al mínimo los casos de aplastamiento de las minorías. La transformación del concepto de libertad, pasando de ser representativa de la no sumisión del individuo a la autoridad del Estado, a concebirse como una cooperación del individuo en ésta, refleja el tránsito del liberalismo a la democracia.

Podemos extraer de estas ideas que para asegurar la libertad y en definitiva la autonomía de los individuos, se precisa una organización política que, respetando la voluntad de las mayorías, establezca un dominio ajeno, regulado por un sistema normativo.

Si llevamos esta afirmación a la idea de democracia industrial, ciertamente toca a la organización sindical asumir este dominio, a través de sus dirigentes elegidos por las mayorías, quienes habrán de dirigirla. Pero este ideal no se logra en la sociedad chilena, algo ha estado pasando.

Volvamos entonces a la dogmática. El pueblo en su concepto ideal, representado por todos los individuos de una sociedad, es entendido por Kelsen como un universo más reducido. Distingue entre los que sin opinión ni criterio propios obedecen a la influencia

de otros, y los pocos que por su propia iniciativa imprimen una dirección al proceso de formación de la voluntad colectiva. Y esta idea conduce para Kelsen al descubrimiento de la virtualidad de uno de los elementos más destacados de la democracia real: los partidos políticos, que serán la base sobre la que descansa la democracia moderna. El individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia solo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos. Para Kelsen, la democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos.

Hay que recordar que Kelsen defiende el sistema de gobierno parlamentario, como la mejor manera de asegurar la libertad y la autonomía del individuo, y en esta idea es que se enmarca la importancia que atribuye a los partidos políticos, como un medio para asegurar la democracia, cuyo supuesto fundamental es la libertad.

¿Es posible aplicar estas ideas a la realidad de una empresa y considerar que corresponde a la organización sindical la representación de la voluntad colectiva? Nos parece que sí es posible y que explica de muy buena forma el sentido de los sindicatos. Es impensable un ejercicio de democracia directa en la realidad de muchas organizaciones sindicales, por el número de afiliados que pueden llegar a tener, la dispersión de los centros de trabajo y la frecuencia con que deben ser tomadas las decisiones en un sindicato. Pero por sobre ello, hay un tema relevante con el ejercicio del poder, ya que el poder de un trabajador individualmente considerado no se corresponde con el poder que puede ejercer la organización sindical.

Ya hemos sostenido que los sindicatos son entidades políticas y que representan la voluntad de los trabajadores afiliados a ellos. Son la herramienta de expresión – o al menos debieran serlo – de la voluntad de los representados, y así como para Kelsen el poder del Estado se controla con el ejercicio de los derechos políticos de los partidos en el Parlamento, así también el sindicato debiera contrarrestar el poder del empleador, en procesos de negociación colectiva por ejemplo.

Debe considerarse que la subordinación del trabajador al empleador es un elemento de la esencia del contrato de trabajo, en términos que el propio ordenamiento jurídico legitima esta diferencia en la manera de funcionar de una empresa. El empleador es quien da las órdenes y toca al trabajador obedecerlas, todo lo anterior dentro del marco de la actividad laborativa.

Así las cosas, es muy preocupante observar como las bajas tasas de sindicalización en Chile no remontan. Ya no es posible culpar al Gobierno Militar y a su Plan Laboral de fines de la década de 1970, pues han pasado más de cuarenta años, con gobiernos democráticos de diversas tendencias desde el año 1990, con distintas iniciativas legales en torno a la materia que nos ocupa, ninguna de las cuales con la fuerza necesaria para resolver la cuestión que planteamos. Por ello tampoco podemos responsabilizar al sistema normativo.

El diálogo social ante el nuevo escenario

Visualizamos al menos tres hechos sociales que pueden estar determinando en los últimos años en Chile los bajos indicadores en sindicalización y negociación colectiva: el paralelismo sindical, las nuevas formas de trabajo y el llamado “estallido social de 18 de octubre de 2019”.

Una primera posible explicación estaría en el paralelismo sindical, con la ausencia de reglas sobre sindicatos más representativos y la coexistencia de grupos negociadores, que impediría la existencia de organizaciones sindicales fortalecidas. Sobre esto, puede pensarse que, para un mejor ejercicio del poder sindical, debiera existir un solo sindicato que represente a los trabajadores frente al empleador y no una pluralidad de sindicatos que solo lograrán dispersar el poder.

Esta causa que comentamos nos merece dudas, atento el principio de igualdad que debe inspirar el juego democrático que tanto defendió Kelsen, pero si le daría razón a Carl Schmitt cuando plantea el principio de igualdad de chance para alcanzar el poder; este autor indica que mayorías y minorías deben tener derecho a obtener el poder estatal – o el poder sindical en nuestro caso, representado por sindicatos de mayorías y de minorías – y en caso de conflicto, las dudas y diferencias de opinión las debe resolver un tercero imparcial, supraparlamentario y suprademocrático, y la voluntad política no se determinaría ya a través de la libre competencia por el poder entre los partidos políticos dotados de chances fundamentalmente iguales para alcanzarlo.

Carlos Ruiz Miguel en un estudio preliminar que antecede a su traducción de la obra “Catolicismo y forma política” de Carl Schmitt, se refiere a este tema dando cuenta que se le ha criticado a Schmitt que su concepto de representación, según el cual cuando la sociedad es “plural”, el único modo de hacer posible la democracia reside en la negación de la pluralidad, bien destruyéndola, o bien silenciándola, lo que finalmente excluye toda idea de representación. Y que en Schmitt la distinción entre la representación mediante elecciones, que es siempre una representación política inauténtica, y una representación de intereses o representación espiritual, que se manifiesta no por la elección sino por la identificación del pueblo con sus líderes, sirve para afirmar que esta última sería la auténtica democracia, muy lejana de la democracia representativa.

Sin embargo, las estadísticas no dan razón a este primer supuesto, dado que si bien en los hechos en Chile han coexistido los grupos negociadores junto al sindicato, y éste último además ha competido con otros sindicatos en el nivel de negociación que existe, alojado en la empresa, ello no ha dado como resultado un incremento en los niveles de negociación colectiva, que es la herramienta tradicional para el diálogo social dentro del lugar de trabajo.

Un segundo hecho proviene de la globalización y su impacto en la forma de trabajo, que ha permitido el surgimiento de nuevas formas de empleo, lo que se acentuó con motivo de la emergencia sanitaria causada por el virus Covid-19. El modelo tradicional

de empresa verticalmente integrada que opera directamente o a través de sucursales en un territorio al que aspira abastecer, ha terminado por ceder el paso a la actuación cada vez más extendida de grandes conglomerados de empresas jurídicamente independientes situadas en muy diversas localizaciones remotas, todas vinculadas a través de nexos de naturaleza preferentemente contractual y sometidas a la dirección de una empresa líder o principal, que es la que adopta las decisiones fundamentales relativas a la organización del proceso global de producción y determina la distribución del valor entre sus integrantes y que, en atención a su posición al interior de la red transnacional, recibe el apelativo de multinacional (Sanguinetti: 2021).

En este segundo hecho que describimos, es posible la elusión de todo vínculo respecto de los trabajadores que participan en los procesos productivos y las normas internacionales del trabajo o la acción de la OIT, al descansar en la actuación de los Estados de los territorios en que se desarrollan las actividades productivas reguladas, no puede aportar en normas protectoras del trabajo de manera eficiente. Es por ello que Wilfredo Sanguinetti, quien viene documentando estos procesos hace algún tiempo, plantea el surgimiento de una regulación privada de los derechos laborales a escala transnacional, que se apoya en la estructura de empresas en red que adoptan las multinacionales y con distintos niveles de intervención. Es el llamado Derecho Transnacional del Trabajo, en que como ya se advierte, jugará un rol protagónico el diálogo social en su dimensión bipartita (trabajadores y empleadores).

Es muy importante explorar esta línea que planteamos porque en nuevas formas de empleo, favorecidas como ha ocurrido con la emergencia sanitaria creada por el Covid – 19, es posible incorporar dentro del marco protector del Derecho del Trabajo a personas que trabajan bajo vínculos muy atenuados de subordinación o dependencia.

Como puede advertir lector, el diálogo social es fundamental en esta experiencia, y dentro de ella, la representación es muy importante para asegurar su eficacia futura.

Y el tercer hecho relevante lo situamos en el “Estallido Social” ocurrido en Chile el 18 de octubre de 2019, en que los ciudadanos se tomaron las calles del país para hacer ver su molestia por una estructura social que no ha atendido a las minorías, ni ha reconocido las desigualdades existentes por años y que el modelo económico de fines del siglo veinte no supo atender adecuadamente. En lo pertinente, diremos que por un gran acuerdo nacional, en noviembre del año 2019 los partidos políticos chilenos diseñaron un camino hacia una nueva Constitución, con la creación de la “convención constitucional”, órgano constituyente de la República de Chile encargado de redactar una nueva Constitución, luego de realizarse un plebiscito nacional en octubre de 2020, y cuya propuesta será aprobada o rechazada mediante un referéndum en el año 2022.

La creación y regulación de la “convención constitucional” ocurrió con la Ley N°21.200, publicada el 24 de diciembre de 2019, que reformó la Constitución Política de 1980 para incluir el proceso de redacción de una nueva constitución y comenzó su funcionamiento el 4 de julio de 2021. Cuenta con 155 convencionales constituyentes elegidos en votación popular los días 15 y 16 de mayo de 2021 y, en lo que interesa

al presente trabajo, es dable destacar la distribución de fuerzas políticas entre los 155 miembros⁷³:

- 37 escaños para el pacto electoral Vamos por Chile, perteneciente a la coalición oficialista
- 48 escaños para independientes, agrupados en dos listas electorales: Independientes no Neutrales y Lista del Pueblo
- 28 escaños para Apruebo Dignidad
- 25 escaños para la Lista Apruebo, formada por partidos políticos de la antigua Concertación y Nueva Mayoría
- 17 escaños reservados para pueblos originarios elegidos bajo un régimen especial de cupos

El grupo con más escaños, como se observa a simple vista, ha sido el ajeno a los partidos políticos tradicionales, con 49 escaños, fenómeno que da cuenta de la pérdida de legitimidad de las estructuras clásicas de representación social. En este grupo se ha observado una organización horizontal y a poco andar, también muchos conflictos internos que han provocado la renuncia al grupo de varios constituyentes.

Esto que documentamos se relaciona mucho con el tema que acá desarrollamos, el diálogo social como forma de entendimiento entre las personas, en su acepción más amplia, porque es verdad que las estructuras tradicionales de representación social (el sindicato dentro de la empresa, los partidos políticos en un ámbito más extendido) han perdido en Chile adherentes y quizás legitimidad. Sin embargo, su sustitución por grupos de hecho, en que no se reconocen reglas de funcionamiento ni un orden normativo, tampoco aportará a una mejor solución, porque desde la experiencia, ello está causando una pérdida de confianza en la ciudadanía, que observa como ante algunas diferencias entre sus miembros, el grupo de hecho se desarma.

Sobre la base de los planteamientos de Weber, los políticos actúan en el mundo del ser, no en el del deber ser como es el caso de los científicos, que constituye otra razón más para exigirles responsabilidad en sus actuaciones, pero en la actual condición, no vemos cómo ello pueda darse.

En conclusión

En Chile se ha puesto en marcha un ciclo de diálogo social nacional. Su base está en un sistema de consultas y debates en la Convención Constituyente que esperamos, permitirán lograr acuerdos en materia de relaciones laborales y participación ciudadana, que sean más acordes con el tiempo que nos toca vivir.

Para que el proceso tenga éxito, tendremos que dejar a un lado las estructuras tradicionales de participación de los trabajadores, como es el caso de las organizaciones

⁷³ n/a: distribución inicial, cambia periódicamente.

Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos en Chile

sindicales, las que en esta misma ciudad en el año 2016 cuestionábamos por su poca envergadura en Chile y que como se observa, no lograron repuntar de modo significativo.

En unos años esperamos poder comentar los resultados del proceso, y más particularmente que instituciones de participación serán las que lleven adelante el diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales, pues no estamos seguros que sean las organizaciones sindicales en la forma que hoy las conocemos.

DIÁLOGO SOCIAL, MEDIACIÓN Y PANDEMIA *EN COLOMBIA*

Juliana Morad Acero

Sumario:

El concepto de diálogo social.- El diálogo social en Colombia.- La mediación laboral.- La mediación laboral en el escenario de pandemia: 1. Alcance territorial. 2. Actividad económica. 3. Sindicatos y confederaciones. 4. Referencia al tipo de conflicto, individual/colectivo. 5. Fecha solicitud de intervención por parte del Ministerio de Trabajo. 6. Resultado de mediación. Conclusiones.-

El concepto de diálogo social

Partiendo de la definición de diálogo social como “la actividad de consulta, concertación o negociación entre los poderes públicos (gobierno del país, gobiernos regionales, gobiernos locales) y los interlocutores o agentes sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios)”(Universidad de Panamá) que se diferencia de la negociación bilateral entre empleadores y trabajadores y atendiendo la definición de resolución de conflictos como “todo mecanismo o procedimiento apto para el conocimiento y resolución de conflictos nacidos en el ámbito del empleo y las relaciones de trabajo, individuales o colectivos” (Universidad de Panamá), en los que encontramos mecanismos judiciales y extrajudiciales como la mediación, el presente texto tiene la intención de describir qué se ha entendido por diálogo social y mediación en Colombia, y mostrar algunos datos relacionados con 22 procesos de mediación liderados por el Ministerio de Trabajo en Colombia a raíz de las medidas adoptadas por el Gobierno y su efecto en el trabajo.

En este sentido a continuación se expondrá: I) Qué se ha entendido por Diálogo Social en Colombia, II) La manera cómo se relaciona con la mediación, III) La promoción del diálogo social y la mediación durante los primeros meses de la pandemia, IV) Se presentarán algunos datos sobre los procesos de mediación desarrollados y finalmente V) Algunas conclusiones.

El diálogo social en Colombia

En el marco conceptual propuesto, en Colombia “la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales es el principal escenario para fomentar el diálogo social en material laboral y salarial del país” (Ministerio de Trabajo, 2021). Esta comisión surge a partir del Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia y tiene el objetivo de “fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales” (Ministerio de Trabajo, 2021).

Esta Comisión creo, además, el 31 de octubre del año 2000, la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo conocida como CETCOIT, “que es el organismo encargado de atender los conflictos suscitados en las materias reguladas por los Convenios de OIT ratificados por Colombia, en relación con los aspectos relativos con la libertad sindical”.(Ministerio de Trabajo, 2021).

Ahora bien, según un estudio realizado sobre la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, a través de las actas “de las reuniones llevadas a cabo en el proceso de discusión, aprobación y sanción de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre y Ley 1780/2016, de 2 de mayo” (Arango Osorno & Santa Álvarez , 2020), se proponen algunas fortalezas y oportunidades de mejora de esta comisión como escenario de diálogo social en el nivel nacional. Dentro de las conclusiones se resalta una adecuada organización y liderazgo por parte del Ministerio de Trabajo que ha permitido que las reuniones se realicen con una adecuada periodicidad. La

permanencia de los actores empresariales, sindicales y gubernamentales, así como su participación constante en las discusiones cuyas actas se analizaron, por su parte, muestra confianza en la comisión como institución.

Sin embargo, se critica entre otras, la falta de seguimiento a los procesos de la comisión y el que haya un interés exclusivo en el reajuste del salario mínimo, ignorando otras materias en las que podría concentrarse exitosamente. Por ejemplo “los casos estudiados evidencian que las reformas sociales y laborales no tienen una discusión cualificada dentro de la comisión, razón por la cual no tiene siquiera incidencia en la definición de los contenidos de la norma” (Arango Osorno & Santa Álvarez , 2020). Se critica además que la comisión no tiene incidencia en la opinión pública y “su figuración se limita al momento anual de aprobación del reajuste al salario mínimo” (Arango Osorno & Santa Álvarez , 2020) por lo que se plantea como principal reto que se fortalezca a la comisión como centro para promover políticas laborales en general, no sólo salariales y el mismo trabajo decente.

Por otro lado, para otros órganos del país como la Escuela Nacional Sindical, el diálogo social está estrechamente vinculado al ejercicio de la negociación colectiva. Indica la escuela, en esta línea que

“En Colombia, un balance en materia de diálogo social en el mundo del trabajo, nos arroja un resultado muy deficitario, lo mismo que en materia de trabajo decente. Por fuera del sector público, la cobertura que tienen los convenios colectivos es completamente marginal: apenas en el 0.36% de las empresas afiliadas al sistema de riesgos laborales existe la presencia de algún convenio colectivo de trabajo y la cobertura de la negociación colectiva con respecto a la población ocupada total es del 6.5%, una cobertura en la que el 59.2% corresponde a empleados públicos, puesto que la afiliación sindical en el sector privado apenas alcanza el 1.5%, una cifra supremamente precaria por cierto.” (Escuela Nacional Sindical, 2021).

De acuerdo a lo expuesto, se puede indicar que: 1. En Colombia no hay claridad sobre el concepto de diálogo social toda vez que el mismo comprende por un lado: los procesos de diálogo tripartito y por otro, los de diálogo bipartito presentes en los escenarios de negociación colectiva; 2. A pesar de esta falta de claridad conceptual, existen dos instituciones creadas con el objetivo expreso de fomentar el diálogo social: la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo conocida como CETCOIT. Sobre la primera hay un estudio que ha criticado la falta de participación en procesos de promoción real de políticas laborales y trabajo decente y su escasa presencia en la opinión pública, centrándose exclusivamente en la concertación del salario mínimo y sobre la segunda no existen a la fecha estudios que hayan evaluado su gestión.

Con todo y a pesar de esto, cabe detenernos en el concepto de mediación y su relación con el diálogo social ya que durante la pandemia y las diversas declaratorias de emergencia, el Ministerio de Trabajo promovió, en sus palabras expresas, procesos de mediación laboral para la protección de derechos laborales atendiendo también los intereses empresariales.

La mediación laboral

De acuerdo a (Morad Acero, Gonzáles Umbarilla, Gaitán Villazón, Avella Millán, & Turizo Benavides, 2020) en Colombia, la mediación es un mecanismo autocompositivo, en el que un tercero de forma imparcial promueve la comunicación directa entre las partes, para el intercambio de propuestas e incluso él formulando otras, que puedan terminar en un acuerdo que resuelva el conflicto que las enfrenta.

Estos mecanismos alternativos de solución de conflictos por su parte deben lograr cuatro objetivos:

“i. Poder facilitar el acceso a la justicia. ii. Generar una solución de conflictos más efectiva. iii. Lograr y promover que la comunidad pueda solucionar sus conflictos sin acudir a instancias judiciales. iv. Descongestionar, bajar los costos y dar celeridad a la justicia estatal formal”. (Morad Acero, Gonzáles Umbarilla, Gaitán Villazón, Avella Millán, & Turizo Benavides, 2020)

Para diferenciarla de otra figura cercana en la legislación colombiana como lo es la conciliación los autores señalan que:

En la mediación son las partes las que, a través de la intervención del mediador, encuentran soluciones al conflicto mientras que en la conciliación el conciliador propone una solución concreta al conflicto. La mediación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que puede ser utilizado mientras la relación se mantiene vigente como mecanismo de prevención, mientras que la conciliación se utiliza normalmente para precaver un litigio una vez ha finalizado la relación laboral. A través de la mediación se pueden resolver conflictos colectivos de trabajo mientras que la conciliación sólo está consagrada para asuntos individuales de trabajo. (Morad Acero, Gonzáles Umbarilla, Gaitán Villazón, Avella Millán, & Turizo Benavides, 2020)

En este sentido, el escenario de mediación promueve un diálogo tripartito en el que las partes involucradas son las protagonistas principales en la resolución de todo tipo de conflictos laborales sean de naturaleza individual esto es, se circunscriban a la relación entre el trabajador particular e individualizado y el empleador o colectivos en los que media la presencia de una organización sindical. Sin embargo, cabe señalar que a la fecha no hay ninguna ley que regule la institución de la mediación ni ningún instituto que ofrezca servicios de mediación Laboral. Los procesos de mediación adelantados por el Ministerio de Trabajo, que se describirán más adelante, operaron dentro de su marco amplio de acción, pero de una manera *sui generis*, ya que no existe un proceso reglado para que esto tenga lugar.

Con todo, recordando el concepto de diálogo social propuesto como “la actividad de consulta, concertación o negociación entre los poderes públicos (gobierno del país, gobiernos regionales, gobiernos locales) y los interlocutores o agentes sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios)”, el concepto de mediación en Colombia podría materializar un escenario de diálogo social, siempre y cuando intervenga el gobierno.

Así las cosas, como se verá a continuación la mediación fue empleada y promovida en el momento de la pandemia, como un mecanismo de diálogo social.

La mediación laboral en el escenario de pandemia

A raíz de la grave crisis sanitaria y las primeras medidas adoptadas por el Gobierno nacional y los territoriales que restringieron la movilidad, el mismo Gobierno a través del Ministerio de Trabajo promovió el diálogo social y la concertación y desarrolló diferentes procesos de mediación.

Invitación al Diálogo Social y a la Concertación

En Colombia, el gobierno nacional, a través del Decreto 457 del año 2020, inicialmente decretó el aislamiento social hasta el día 13 de abril. Y a través de posteriores Decretos fue extendiéndolo progresivamente. A raíz de estas medidas, diversos sectores de la economía se vieron afectados. El desempleo superó el 20%, y la afectación a los trabajadores informales puede incluso llegar a duplicar los índices de pobreza.

En un estudio realizado por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI a través de encuestas a sus empresas afiliadas, se determinó que 59,9% de las mismas a fecha 30 de marzo del 2020 tenían un flujo de caja que sólo les permitía cubrir nómina de sus trabajadores, incluyendo la seguridad social de los mismos por un mes. (ANDI, 2020) En efecto,

“Por cada \$100 que se pagan de salario, se debe prever un sobrecosto legal de entre el 39% y el 52%, si sumamos: prestaciones sociales (17,66%), seguridad social (21,5%), aportes parafiscales (9%) - los cuales puede variar según ciertas circunstancias - y vacaciones (4,17%). Además de costos de dotación, herramientas de trabajo, subsidio legal de transporte (cuando hay desplazamiento del trabajador y por su salario le sea aplicable), elementos de protección personal, entre otros” (Mendez, 2020).

Ahora bien, los empleadores ante esta afectación empezaron a adoptar diversas medidas permitidas por el ordenamiento jurídico como la suspensión de contratos de trabajo y la reducción de salarios. Y adoptaron otras que no estaban respaldadas como despidos colectivos sin el cumplimiento del lleno de requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico.

Ante ello, el Ministerio de trabajo a través de diversas circulares le comenzó a sugerir a los empleadores optar por medidas diversas para no afectar los ingresos de los trabajadores, tales como: (I) licencias remuneradas compensables, (II) modificación de la jornada laboral y concertación de salario (III) modificación o suspensión de beneficios extralegales y (IV) concertación de beneficios convencionales (Mintrabajo, 2020). Todo esto, para no llegar al extremo de terminar los contratos de trabajo.

De igual manera, en esta misma línea, mediante la Circular 033 de 2020 convencionales (Ministerio del Trabajo, 2020) se incentivó la resolución de conflictos a través del trabajo

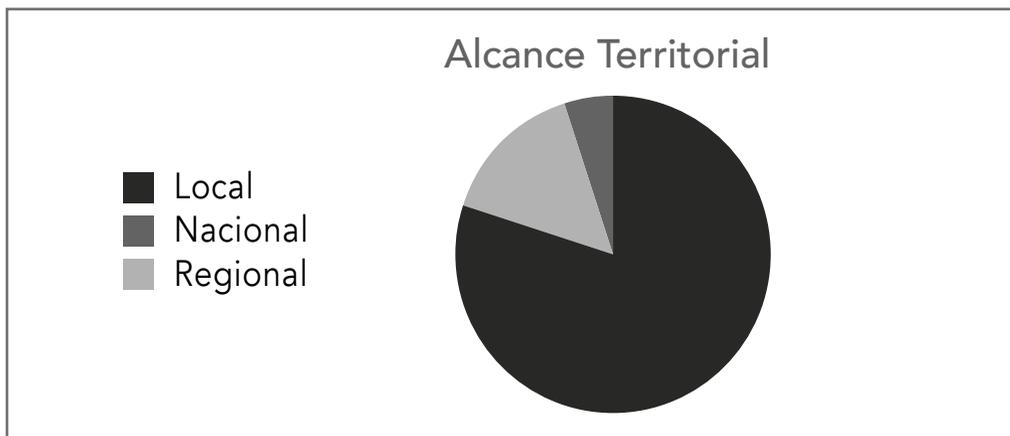
conjunto entre empleadores y trabajadores, mediante acuerdos en el marco del escenario de diálogo social, que pueden incluir la revisión de las condiciones del contrato individual de trabajo o la revisión de las condiciones de una convención colectiva (acuerdo con trabajadores sindicalizados) o un pacto colectivo (acuerdo con trabajadores no sindicalizados) por la ocurrencia de graves alteraciones de la normalidad económica como lo prevén los artículos 50 y 480 del Código Sustantivo del Trabajo, o acuerdos relativos a temas económicos, tiempos de trabajo y demás condiciones que puedan ser modificadas por las partes, en respeto de los mínimos previstos por la ley. (López Moreno, Morad Acero, & Jiménez Uribe, 2021)

Así se promovió el diálogo social, que bien incentivado y guiado podrá trasladarse a otros escenarios y entornos diferentes como los de la economía informal, pues el diálogo social conlleva a resultados como pactos sociales (...) es un mecanismo participativo que permite la negociación y la cooperación entre los interlocutores sociales y laborales, las empresas y los gobiernos, pudiendo incluir la prevención y solución de conflictos, en la búsqueda de justicia social. (OIT y CSI, 2017). (López Moreno, Morad Acero, & Jiménez Uribe, 2021).

La mediación como mecanismo de solución de conflictos laborales: análisis de gráficas

En el marco del diálogo social sugerido el Ministerio promovió y lideró diferentes procesos de mediación laboral. De acuerdo a información suministrada por el Ministerio de Trabajo sobre estos procesos de mediación laboral adelantados a noviembre del año 2020, es decir, tras las diversas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional de Colombia y territoriales, ante la grave crisis sanitaria vivida derivada de la pandemia, se construyó una base de datos en la que se observaron 22 procesos de mediación a la luz de 36 variables. De esta se puede observar lo siguiente:

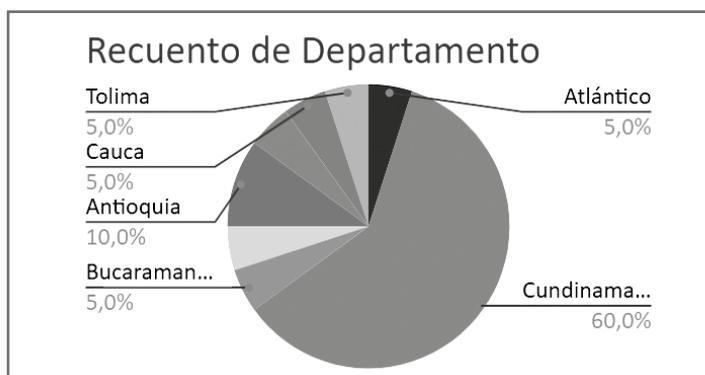
1. Alcance Territorial



Gráfica 1. Alcance territorial de los conflictos examinados.

De acuerdo a lo analizado, la mayoría de los conflictos tuvieron un alcance local es decir, municipal o distrital, seguido de algunos conflictos con un alcance nacional y unos pocos de alcance regional. La mayoría de los conflictos tuvieron lugar en la ciudad de Bogotá, capital del país.

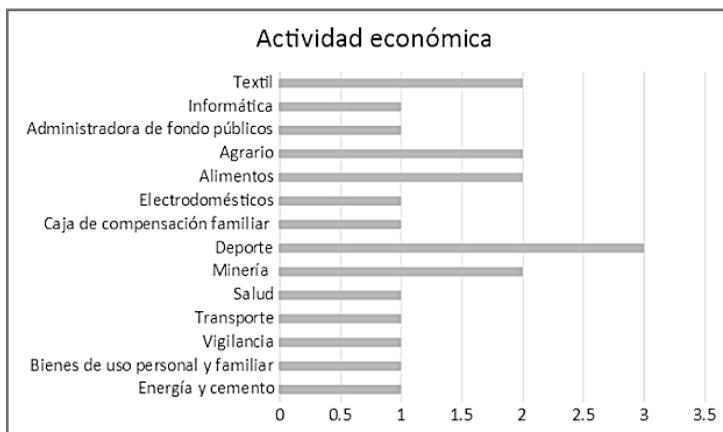
Ahora, bien, un 60% de la mediación tuvo lugar en empresas ubicadas en el Departamento de Cundinamarca, y le sigue en porcentaje Antioquia con tan solo un 10%.



Gráfica 2. Recuento Departamento.

Se observa por tanto una concentración de estos procesos en zonas de país en donde están ubicadas las principales ciudades y los principales centros de desarrollo. No sobra recordar que Colombia es un país que resalta por su baja presencia estatal en muchas zonas, entre otras razones, por el histórico conflicto armado interno.

2. Actividad Económica



Gráfica 3. Actividad económica de las empresas en las que se evidencia el conflicto.

Según lo observado, los procesos de mediación se aplicaron a los siguientes sectores: textil, informática, administradoras de fondos públicos, al sector agrario, al sector de alimentos, al sector de electrodomésticos, en Cajas de Compensación Familiar, al

sector deportivo, al sector minero, al sector salud, al sector transporte, al sector de vigilancia, al sector de bienes de uso personal y familiar y al sector de energía y cemento. Se evidenció una mayor participación de procesos de mediación en el sector de deporte, seguido por el textil, agrario, de alimentos y de minería.

Según (Díaz Lotero, 2019) respecto a aspectos laborales de futbolistas profesionales, existe una tendencia para estipular contractualmente mecanismos de solución de conflictos ajenos al juez laboral. Esto puede explicar la alta presencia de estos procesos de mediación en este sector, dados los antecedentes de acuerdos privados para aplicar esta figura.

Sin embargo, si atendemos los problemas laborales que suscitó la pandemia en el fútbol encontramos que, se presentaron diferentes inconvenientes con algunos equipos, que suspendieron o terminaron masivamente los contratos de trabajo o quedaron adeudando pagos salariales a los jugadores. Otros cambiaron las condiciones sobre la suspensión de contratos determinando que la misma no se extendería hasta la reapertura de estadios sino hasta que la gente volviera a los mismos. (El Tiempo, 2020). El alcance de esta problemática, llevo a la participación del Ministerio de Trabajo en procesos de mediación para facilitar el cumplimiento de las normas laborales.

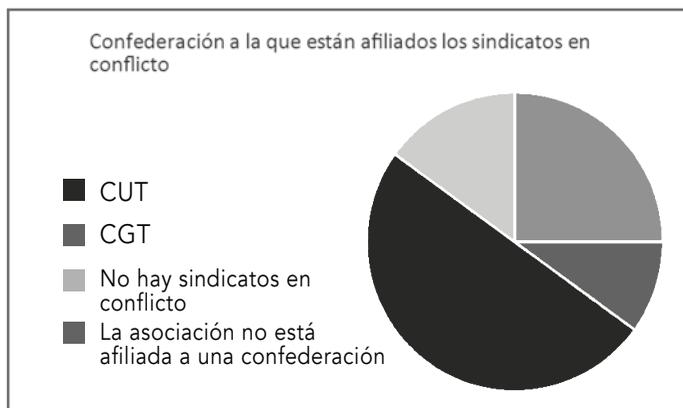
Ahora bien, frente a los demás sectores que también evidencian un alto uso de la mediación como forma de solucionar sus conflictos, se encuentran el sector textil, minero, agropecuario y de alimentación. Es posible afirmar que comparten una característica común: ninguna de las labores efectuadas en aquellos gremios es susceptible de llevarse a cabo de manera virtual y remota⁷⁴. Es necesaria la presencia de los trabajadores para realizar de manera integral su labor, por cuanto no es posible, v. gr., fabricar ropa, extraer carbón de una mina, vigilar las cosechas u operar la maquinaria alimenticia de manera remota haciendo uso de las nuevas tecnologías.

Al igual que en el sector deportivo, la presencialidad es fundamental para el desarrollo de la labor, frustrándose en consecuencia la posibilidad de migrar a su desarrollo de manera remota. Estos sectores por esta naturaleza fueron de los más afectados dentro de las relaciones formales de trabajo. Así, ante la necesidad por atender rápidamente estos problemas, y ante la demora del sistema judicial, la mediación tal vez operó como un mecanismo de protección de los derechos laborales⁷⁵.

⁷⁴ Se exceptúan de esta aseveración los puestos administrativos de cada empresa en particular, los cuales sí pueden ser objeto de teletrabajo sin inconveniente alguno.

⁷⁵ Frente al asunto, se puede afirmar la poca eficacia y la lentitud de acudir a vías judiciales: "En Colombia entonces, un trabajador debe esperar un promedio 534 días calendario para obtener una resolución a su conflicto, cuando este no sea objeto del recurso de casación" (Morad Acero, Gonzáles Umbarilla, Gaitán Villazón, Avella Millán, & Turizo Benavides, 2020).

3. Sindicatos y Confederaciones



Gráfica 4. Confederación a la que están afiliados los sindicatos en conflicto.

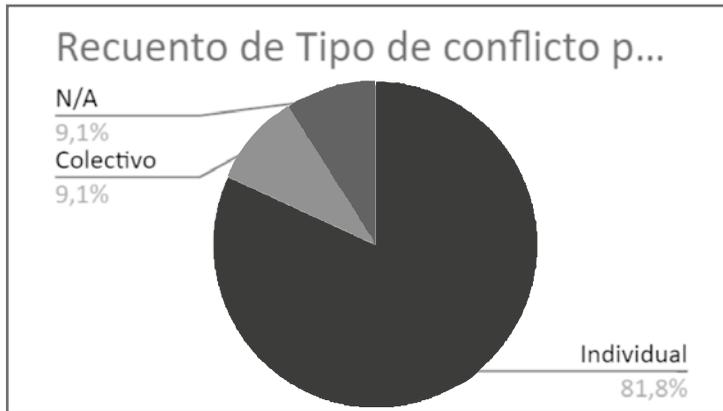
Sobre esta categoría, es notoria la ausencia de sindicatos en gran parte de las empresas estudiadas. De los veintidós procesos revisados, diez no contaron con sindicato alguno en el conflicto y en tres, se presenta una asociación de naturaleza civil⁷⁶ más no una organización sindical. Esto en principio mostraría que la mediación es un mecanismo que trasciende las relaciones laborales colectivas. Si bien, mal se haría en condicionar jurídicamente la mediación como figura autocompositiva a la presencia de un sindicato que la ponga en marcha, podría pensarse que su presencia facilitarían su aplicación y que un sindicalismo robusto, o en otras palabras, histórico, con victorias para los trabajadores, facilitarían su aplicación; sin embargo, esto no se deriva de las situaciones analizadas.

Ahora bien, se debe aclarar que, de los casos examinados la mayoría de los conflictos laborales en los que intervino el Ministerio de Trabajo como mediador, fueron de naturaleza individual más no colectiva, es decir, radicaron sobre el vínculo laboral director entre el empleador y los trabajadores individualmente considerados, no como sindicato. Por mencionar algunos ejemplos: se rastrearon problemas relacionados con el salario, las prestaciones sociales, los auxilios laborales, entre otros. Esto podría explicar en parte, la falta de presencia sindical.

De igual manera las situaciones que motivaron en su mayoría la mediación por parte del Ministerio de Trabajo fueron los despidos colectivos y las disminuciones salariales y prestacionales.

⁷⁶ Este es el caso de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (ACOLFUTPRO), la cual es una organización de carácter civil, sobre la cual, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se pronunció sobre la misma, afirmando "el Comité observa que si bien ACOFUTPRO no ha sido constituida como un sindicato, sino como una asociación de carácter civil, sus estatutos establecen que su finalidad consiste en «la defensa de los derechos del jugador de fútbol profesional colombiano». El Comité estima que la condición de trabajadores de los jugadores de fútbol profesional es indiscutible. Ello implica que deben estar cubiertos por los Convenios núms. 87 y 98 y, por ende, que deben gozar del derecho a asociarse para la defensa de sus intereses" [CITATION Org07 \l 9226]

4. Referencia al tipo de conflicto, individual/colectivo:

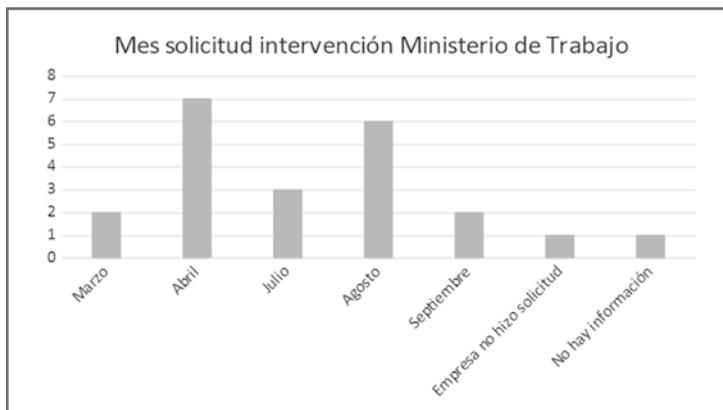


Gráfica 5. Tipo de conflicto

Como se indicó previamente, la mayoría de los conflictos fueron de naturaleza individual y no colectiva. Para diferenciar este tipo de conflictos debe tenerse en cuenta que los conflictos individuales son los que se suscitan sobre derechos laborales individuales o de cada trabajador particular; mientras que los colectivos envuelven directamente al sindicato como sujeto de derechos.

Con todo y como se evidenció, el eje central de las controversias fueron las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia.

5. Fecha solicitud de intervención por parte del Ministerio de Trabajo



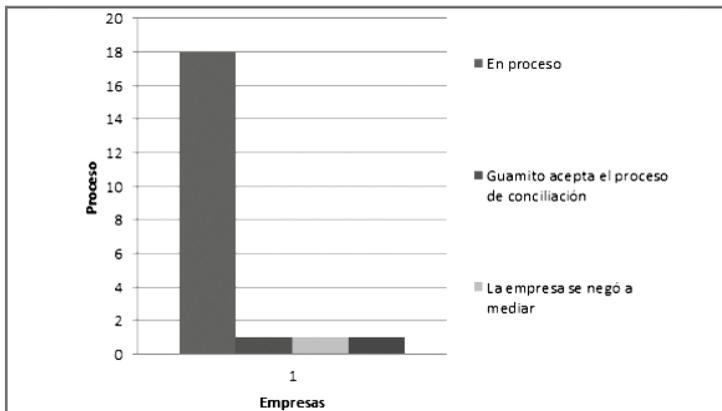
Gráfica 6. Mes de solicitud de intervención del Ministerio de Trabajo.

De acuerdo a los procesos analizados, la mayoría iniciaron recién se adoptaron las medidas estatales a raíz de la pandemia, es decir, en el mes de abril. Hay también un pico de solicitudes en el mes de agosto. Este pico sin embargo no está relacionado con alguna medida en particular adoptada por el Estado Colombiano ya que las medidas de restricción a la movilidad se fueron prorrogando paulatinamente con algunas excepciones.

De igual manera, salvo en uno, los procesos iniciaron por solicitud directa de la empresa. En principio esto podría ser un indicio de la confianza que existe por parte del sector empresarial, en el ministerio de trabajo como institución capaz de resolver conflictos.

6. Resultado de mediación

Ahora bien, sobre el proceso de mediación se encuentra la siguiente distribución que nos informa sobre los conflictos sin resolver, los conflictos resueltos parcialmente y los conflictos resueltos de manera total:



Gráfica 7. Resultados del proceso de mediación Laboral.

La mayoría se encontraban en proceso, en uno la empresa se negó a mediar y en otro el conflicto se resolvió sin necesidad de la mediación por parte del Ministerio de Trabajo.

Cabe resaltar que muchos se encontraban en proceso ya que en la mayoría no habían cesado las situaciones que motivaron la mediación: los despidos injustificados, las disminuciones a los salarios, los despidos colectivos, entre otros.

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, se pueden plantear las siguientes conclusiones:

- En Colombia no hay claridad en torno al concepto de diálogo social. En algunos escenarios, estudios y documentos se hace alusión al diálogo tripartito mientras que, en otros a cualquier escenario de diálogo, así sea bipartito, sobre condiciones laborales y de seguridad social.
- El diálogo social ha llevado a la creación de dos instituciones: la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo conocida como CETCOIT. A la primera se le reclama sin embargo que se haya concentrado casi que con exclusividad, en los procesos de formulación salarial, dejando de lado la promoción de políticas laborales y de trabajo decente.
- Por otro lado, se pueden entablar relaciones entre la mediación laboral y el diálogo social, toda vez que en el escenario de las medidas gubernamentales adoptadas a raíz de la pandemia que seguimos viviendo, el Ministerio de Trabajo hizo uso de esta figura para promover la protección de trabajos.
- Con todo, esta figura sólo se ha centrado en las relaciones formales de trabajo, es decir, en aquellas relaciones en donde existe un vínculo regido por el Contrato de Trabajo.
- En el periodo de tiempo comprendido entre marzo y noviembre del 2020 se adelantaron 22 procesos de mediación laboral que se centraron especialmente en sectores en los que no se podía optar por el trabajo remoto o en casa ya que exigen una presencialidad. En estos sectores, por tanto, las relaciones de trabajo y la fuente de ingresos de los trabajadores se vio comprometida.
- Los procesos se centraron en ciertos territorios que se caracterizan por una gran presencia estatal y cierto grado de desarrollo.
- En los procesos de mediación laboral no fue fundamental el papel de los sindicatos ya que los mismos versaron sobre las condiciones laborales de los trabajadores que se vieron afectadas por las diferentes medidas de restricción de movilidad adoptadas a raíz de la pandemia.
- Se resalta que la mayoría de las solicitudes de mediación provinieron del sector empresarial, siendo un indicio de la confianza que existió, al menos durante los primeros meses de la pandemia, en el ministerio de trabajo como mediador.
- Estas solicitudes se concentraron en los meses de marzo y agosto.
- Finalmente, a la fecha de recepción de los documentos, la mayoría de los procesos de mediación se encontraban en trámite. Sin embargo, en dos de ellos, el proceso de mediación no terminó en un acuerdo entre las partes. Para un futuro estudio se debería analizar las causas que impidieron el acuerdo entre las partes, como aprendizaje para futuras oportunidades.

De acuerdo con esta síntesis se puede inferir que:

- Tanto el diálogo social como la mediación son figuras que han tenido un incipiente desarrollo en Colombia.
- Son figuras que se han centrado fundamentalmente en el pacto del salario mínimo y recientemente en la coyuntura derivada de la COVID-19. Es muy prematuro saber si los procesos de mediación adelantados tendrán vocación de permanencia o sólo un alcance coyuntural.
- Con todo, la mediación ha tenido un desarrollo incipiente y carece de institucionalidad, es decir, en Colombia no existe un instituto especializado en la mediación laboral.
- La mediación se desarrolló en sectores con un cierto grado de influencia en la opinión pública.
- Este surgimiento coyuntural, la ausencia de institucionalidad y el hecho de centrarse en determinados sectores, ponen en riesgo la vocación de permanencia de la mediación laboral en Colombia como instrumento para promover un diálogo social. Sin embargo, aun cuando esto merezca un análisis mayor, la confianza depositada por parte del sector empresarial en el Ministerio de Trabajo, sería una circunstancia que favorecería la permanencia de la figura de la mediación.

De acuerdo con esto se podrían proponer las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer las instituciones existentes creadas para promover el diálogo social y ampliar su espectro de acción más allá de la concertación salarial.
- Robustecer la figura de la mediación laboral en Colombia como escenario de promoción de derechos laborales y trabajo decente, involucrando a las organizaciones sindicales, pero también a otras organizaciones sociales pues como se vio, el papel de los sindicatos no fue fundamental en los procesos de mediación analizados.
- Cabe indagar por la ampliación de esta figura a otras zonas del país en donde priman las relaciones informales de trabajo, ya que como se observó los procesos de mediación se concentraron en unos cuantos territorios.

DIÁLOGO SOCIAL, EN COSTA RICA

Fernando Bolaños Céspedes

Sumario:

I. Introducción.- II. El diálogo social institucionalizado. 1. Órganos institucionalizados autónomos de diálogo social. A. Consejo Nacional de Salarios. B. Consejo Superior de Trabajo. C. Consejo de Salud Ocupacional. D. Consejo Consultivo Económico Social. 2. Participación de representantes sindicales y de los empleadores en entidades públicas y empresas del Estado.- III. Otras formas de diálogo social, no institucionalizado.- IV. Diálogo social en tiempo de pandemia. 1. Sobre las medidas tomadas por los poderes públicos para afrontar los efectos de la pandemia. 2. Sobre la negociación colectiva en tiempos de pandemia.-

I. Introducción

En el presente trabajo utilizaremos una definición amplia de diálogo social, pues somos conscientes de que alguna parte de la doctrina utiliza este concepto para referirse únicamente a aquellas formas de diálogo en que solo participan empleadores y trabajadores. Para nosotros el diálogo social comprende todo tipo de negociación y consultas – e incluso el mero intercambio de información-entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, sobre temas de interés común, relativos tanto a las relaciones laborales, como también, en un nivel más amplio, a temas relacionados con políticas económicas y sociales, extramuros de las empresas.

En esta perspectiva, el diálogo social incluye por supuesto la negociación colectiva, como instituto del Derecho Colectivo de Trabajo, igual que los procesos más amplios de concertación social, a nivel país, en la idea de que, en todos estos casos, el diálogo no requiere concretarse, necesariamente, en acuerdos específicos.

Siguiendo la doctrina generalizada en estos temas, el diálogo social puede ser institucionalizado o no, y la participación dentro del mismo puede ser orgánica o puede no serlo.

En Costa Rica existen varias expresiones de diálogo social institucionalizado, derivados de la existencia de órganos públicos, con competencias de derecho público, adscritos a los poderes públicos, con participación de representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado. En fecha reciente, se ha creado una suerte de Consejo Económico Social, con una integración más amplia ya no solo de sindicatos y organizaciones patronales, sino también de otras organizaciones de la sociedad civil, cuya importancia y peso en la vida política y económica del país estaría por verse, dada su corta vida (su creación es de finales del año 2020).

También encontramos manifestaciones de diálogo social institucionalizado por medio de la participación de representantes de trabajadores y empleadores en las Juntas Directivas de algunas instituciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas y en empresas públicas del Estado.

A nivel de empresas, la forma más importante de diálogo social permanente que conocemos, lo constituyen las llamadas Juntas de Relaciones Laborales, creadas por medio de instrumentos de negociación colectiva laboral, tales como convenciones colectivas, arreglos directos, acuerdos conciliatorios o laudos arbitrales.

Por supuesto que la negociación de convenios colectivos, tanto en su forma más acabada de convenciones colectivas con rango de ley profesional, como por medio de otros instrumentos de menor jerarquía legal como son los arreglos directos o los acuerdos conciliatorios (fruto de un conflicto colectivo de carácter económico social), son igualmente una forma de expresión del diálogo social.

Lamentablemente, esta última forma de diálogo social (suscripción de convenios colectivos y pactos laborales dentro de las empresas) no tienen porcentualmente un gran desarrollo en nuestro país, pues no existe una cultura de negociación colectiva al interior de las empresas. La mayor parte de la negociación colectiva laboral se da a nivel de sector público, donde el peso de las organizaciones sindicales es mayor. En el sector privado, la existencia de convenios colectivos es casi testimonial, lo cual dice de una ausencia muy marcada de una cultura negociadora entre patronos y trabajadores de ese sector.

Durante la pandemia, los entes y órganos que facilitan el diálogo social institucionalizado se han mantenido vigentes. No ha sucedido lo mismo con los procesos de concertación social, donde más bien los poderes públicos han actuado con gran unilateralismo, aprovechando las situaciones de emergencia nacional, y con muy pocas excepciones, salvo en el sector público, nuevamente, no se han producido avances en la negociación colectiva al interior de las empresas del sector privado.

II. El diálogo social institucionalizado.

Para efectos del presente trabajo, quisiéramos distinguir dos formas de diálogo social institucionalizado en Costa Rica. En primer lugar quisiera referirme a algunos órganos, adscritos al aparato público del Estado, creados por Ley o por Reglamento, los cuales funcionan con autonomía administrativa y de gobierno para luego, en un segundo momento, referirnos a otra forma de diálogo social institucional, como sería la participación de representantes sociales en las Juntas Directivas de distintas instituciones públicas y empresas del Estado, cuyo funcionamiento no es en realidad autónomo, pues se enmarca dentro de los fines generales de cada institución o empresa.

1. Órganos institucionalizados autónomos de diálogo social

Vamos a referirnos en este apartado a los siguientes órganos de diálogo social institucionalizado: Consejo Nacional de Salarios, Consejo Superior de Trabajo, Consejo de Salud Ocupacional y Consejo Consultivo Económico Social.

De estos órganos permanentes, el que ha tenido mayor éxito en Costa Rica, por la importancia de sus decisiones y por la larga vida institucional que ha tenido, es el llamado Consejo Nacional de Salarios, el cual se encarga de fijar los salarios mínimos que rigen en el sector de la empresa privada de nuestro país.

A. Consejo Nacional de Salarios

En Costa Rica, por mandato del párrafo segundo del artículo 57 de la Constitución Política, la fijación de salarios mínimos se encuentra a cargo del llamado Consejo Nacional de Salarios, creado legalmente mediante Decreto-Ley No. 832 del 4 de noviembre de 1949. Las fijaciones y revisiones de salarios mínimos rigen únicamente para el sector privado, pues se ha entendido que la política salarial para el sector público es potestad constitucional del Poder Ejecutivo. Además, el artículo 53 del Reglamento del mencionado Decreto-Ley señala expresamente, que ante la solicitud de revisión o inclusión de una actividad que es privativa de la actividad estatal, el Consejo no tiene competencia para conocerla y fijarle los salarios mínimos.⁷⁷

El Consejo Nacional de Salarios lo integran tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores y tres representantes del Estados. Sus integrantes se eligen cada cuatro años, pudiendo ser reelectos.

De acuerdo con el Reglamento del Consejo Nacional de Salarios, correspondiente al Decreto No. 25619, reformado por el Decreto No. 25922-MTSS del 31 de enero de 1997 y publicado en la Gaceta, diario oficial del Estado, No. 68 del 9 de abril de 1997, artículo 28, las funciones del Consejo Nacional de Salarios, son las siguientes:

- a) Establecer, revisar e interpretar los acuerdos referentes a la fijación de los salarios mínimos de las distintas actividades económicas del Sector Privado;
- b) analizar y aprobar los estudios que sobre materia salarial, descripción y clasificación de puestos presente la Secretaría;
- c) Velar por el cumplimiento del Decreto-Ley, leyes conexas y su Reglamento y proponer la estructura orgánica del Consejo;
- d) crear las comisiones necesarias para el mejor funcionamiento del Consejo y para el logro de sus objetivos;
- e) preparar el plan de trabajo anual;
- f) elaborar el presupuesto de sus gastos anuales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Decreto-Ley;
- g) elaborar la memoria anual de sus labores;
- h) Promover el interés y la comprensión de la opinión pública, sobre la importancia de la labor del Consejo para el bienestar y desarrollo económico del país;
- i) Ejercer las demás funciones que le corresponden de acuerdo con la legislación y la reglamentación sobre la materia de su competencia.

⁷⁷ Es de hacer notar que ni el artículo 57 de la Constitución Política, ni los Convenios de OIT aprobados por Costa Rica y relativos a la fijación de salarios mínimos, hacen la distinción entre sector público y privado, por lo que cabría interpretar que si bien el Poder Ejecutivo puede tener su propia política salarial y con ello su propio escalafón salarial, en ningún caso los salarios mínimos de ese escalafón podrían ser inferiores a los que han sido decretados por el Consejo de Salarios Mínimos.

Es importante destacar que los nombramientos de los integrantes del Consejo Nacional de Salarios si bien se realizan por parte del Poder Ejecutivo, deben ser respaldados de doble manera por el sector al que pertenecen. De conformidad con el artículo 6 del Decreto Ley del año 1949, la elección la realiza el Poder Ejecutivo a partir de las personas que propongan las asociaciones o sindicatos patronales, y los sindicatos de trabajadores, existentes en el país. Pero, además, de acuerdo con el artículo 8 de la misma normativa, los miembros del Consejo, ya electos, pueden ser removidos de su cargo, en cualquier tiempo, si la asociación o sindicato que representan les negare su confianza. No indican ni el Decreto-Ley ni su reglamento, cuál o cuáles serían los mecanismos para proceder con esa revocatoria de nombramientos, sobre todo para entender cuáles serían las organizaciones legitimadas para ostentar una “representación” ante tal eventualidad. Seguramente por esa razón, no se conoce de casos de solicitudes de revocación de nombramientos del Consejo, aparte del poco interés que puede despertar en los gobiernos de turno entrar en un conflicto de intereses con sindicatos y asociaciones empresariales. No obstante, ello es importante comprobar como una disposición legal de tan temprana aparición en nuestro ordenamiento jurídico - respecto del régimen constitucional que se abre en noviembre de 1949 -, contiene un mecanismo democrático de tan avanzada estirpe, y cómo mecanismos similares no se han incluido en la creación de otros órganos de diálogo social en el país, en años posteriores.

Las fijaciones de salarios mínimos- según el Decreto-Ley, se realizarán para las actividades intelectuales, industriales, agrícolas, ganaderas o comerciales, de acuerdo con las distintas circunscripciones territoriales o económicas y aún para una empresa determinada (artículo 15). El Reglamento de esta legislación, es más amplio en cuanto a las actividades que cubriría la fijación salarial, pues incluye también las forestales, las de servicios “y otras de naturaleza productiva” (artículo 45).

El Decreto-Ley y su reglamento, distinguen entre fijación de salarios mínimos por períodos anuales, y procedimientos de revisión. En caso de revisión, ésta procedería por lo que reste del período anual (artículo 16 del Decreto-Ley). De conformidad con el artículo 19 del Decreto en cuestión y del artículo 53 de su Reglamento, la revisión puede ser solicitada en cualquier tiempo por cinco patronos o 15 trabajadores de una misma actividad, caso en el cual corresponde al Consejo realizar la revisión y de ser el caso, hacer una nueva fijación. El Consejo podría, si lo estima procedente, realizar una revisión general de salarios mínimos o incluir nuevas ocupaciones en la resolución que adopte (artículo 53 del Reglamento). Si se tratara de una revisión particular o individual, bastará igual número de petentes de la actividad específica de que se trate. Si bien el Decreto del año 1949 no entra a señalar en qué consiste propiamente la revisión de las fijaciones de salarios mínimos, sí lo señala su reglamento, al indicar que “*la revisión que se acuerde podrá consistir en variaciones a los montos de los salarios mínimos, en cambios de nomenclatura, en la clasificación y simplificación de las ocupaciones o bien en cuanto a la inclusión o exclusión de ocupaciones del Decreto de salarios mínimos*” (artículo 53).

En cuanto a la metodología para la fijación de los salarios mínimos, el artículo 16 del Decreto Ley, señala que el Consejo debe dictar la resolución correspondiente a más tardar el 01 de noviembre de cada año, la cual debe ser firmada por todos sus integrantes, aunque algunos salven el voto. Es el reglamento el que señala cómo se dicta la resolución, al señalar en su artículo 16 que los acuerdos deben ser tomados por mayoría absoluta, salvo que la ley o dicho reglamento exijan una mayoría distinta. La votación se realizará en forma ordinaria, nominal o secreta, y se efectuará de esta última forma, cuando así lo acuerde expresamente el Consejo o porque así lo señale la Ley o el reglamento. Dado que el reglamento no dice lo contrario, tenemos entonces que las fijaciones salariales se realizan por mayoría absoluta, la cual, según el artículo 5 de esa misma normativa, consiste en “el voto concurrente de la mitad más uno (cinco) de los miembros presentes en la sesión”. Una vez tomado el acuerdo, este debe ser comunicado al Ministro de Trabajo y de Seguridad Social, para que dicho funcionario en el transcurso de los diez días posteriores a su recibo (si se trata de una revisión), o de un mes (si se tratare de una fijación anual), le dé su aprobación o lo devuelva al consejo con las observaciones que considere pertinentes. Si presentadas observaciones por parte del Ministro, el Consejo confirma su resolución, el Ministerio no podrá negarse a darle su aprobación, y consecuentemente a promulgar el decreto ejecutivo respectivo. Asimismo, si dentro del plazo de diez días previamente referido, el Ministro no hiciere observaciones, la resolución del Consejo quedará automáticamente en firme (artículo 17). En cualquier caso, para que la fijación de salarios mínimos tenga eficacia legal, deberá promulgada por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (artículo 18 del Decreto-Ley). El artículo 51 del reglamento del Decreto-Ley del año 1949, resulta algo más amplio en cuanto a las relaciones entre el Consejo y el Ministro del Ramo, al indicar que cuando este último presenta observaciones a la resolución del órgano colectivo mencionado, la objeción puede fundamentarla en razones de inconveniencia o por juzgar necesario hacer reformas a lo ya resuelto. El Consejo, por su parte analizará las observaciones, pudiendo aprobarlas o rechazarlas en forma total o parcial.

De las normas analizadas sobre el procedimiento o metodología para el establecimiento de los salarios mínimos, tanto en su fijación anual como en sus revisiones por períodos menores, podría concluirse que la determinación final consiste en una especie de acto administrativo complejo, en el que necesariamente intervienen dos órganos distintos (el Consejo Nacional de Salarios y el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social) los cuales deben participar, cada uno en el momento legalmente prescrito, para ejecutar una determinada actividad administrativa. Así las cosas, si faltara la actividad y la voluntad de alguno de estos dos órganos, el Decreto Ejecutivo que establezca la fijación anual o revisión sería un acto absolutamente nulo. Cabe señalar, sin embargo, que la voluntad del Ministro de Trabajo, dentro del iter que lleva a la fijación, se encuentra más limitada, pues si sus observaciones no son atendidas por el Consejo, debe no obstante proceder a dictar el Decreto Ejecutivo, siendo responsable legalmente de la omisión que correspondiere, si se negare a hacerlo.

El Consejo Nacional de Salarios es sin duda el más importante órgano de diálogo social de nuestro país, pues tiene a su cargo cumplir un encargo de naturaleza constitucional,

como es la fijación de los salarios mínimos, lo cual implica que necesariamente debe entregar un producto jurídico concreto al país, al menos cada año.

B. Consejo Superior de Trabajo

El Consejo Superior de Trabajo es un órgano creado mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Se trata de un consejo integrado por tres representantes del Estado, tres representantes de los patronos y tres representantes de los trabajadores (artículo 105 de la Ley indicada). Las competencias legales de este órgano están igualmente definidas por Ley, siendo estas las siguientes: a) Realizar el estudio permanente del desenvolvimiento económico-industrial del país y de las condiciones de vida y labores de los trabajadores, mediante investigaciones y recolección de datos sobre la materia; b) Estudiar permanentemente la legislación social, procurando su perfeccionamiento en armonía con las necesidades nacionales y de acuerdo con las posibilidades del país; y c) Informar sobre los proyectos de la ley y reglamentos que determine el Ministerio de trabajo o sugerir la promulgación de leyes sobre materias económico-sociales (artículo 104). En términos generales, este órgano este Consejo está concebido como un colaborador del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, con lo cual, sus funciones se ven reducidas o ampliadas, de acuerdo con el peso institucional que desee darle el Ministro de turno.

El funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo, se haya también regulado mediante el Decreto No. 36157-MTSS de 19 de agosto de 2010, publicado en la Gaceta, diario oficial No. 174 del 7 de setiembre de 2010.

De acuerdo con el artículo cuarto del Reglamento mencionado, el Consejo Superior de Trabajo está integrado por tres representantes permanentes del Poder Ejecutivo, quienes deben ser el Ministro de Trabajo y de Seguridad Social, el Ministro de Economía, Industria y Comercio, y el Ministro de la Presidencia, o en su caso los viceministros de esos tres Ministerios; por tres representantes de las organizaciones de empleadores y tres suplentes, y por tres representantes de las organizaciones de trabajadores y tres suplentes.

Este órgano se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, gozando de autonomía para el ejercicio de sus competencias.

De conformidad con el artículo 3 del Reglamento que lo rige, el Consejo al que venimos haciendo referencia tiene como principales funciones las siguientes: 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; solicitar y analizar informes o estudios sobre políticas de empleo y protección social; 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; estudiar los proyectos de ley y decretos que, en los temas de su competencia, promueva el Gobierno de la República o la Asamblea Legislativa; atender las consultas sobre las actividades de la OIT que temita el Poder Ejecutivo referidas al Convenio No. 144 de esa Organización; discutir sobre la posible ratificación de Convenios Internacionales no ratificados, vincularse con otros espacios de diálogo nacional e internacional, y otros.

Aunque el marco jurídico de existencia de este Consejo data del siglo anterior, es lo cierto que la actividad de dicho órgano ha venido a menos con el curso de los años. Esto debido al poco interés que han mostrado los últimos Ministros o Ministras de Trabajo en que este órgano funcione realmente como un instrumento de diálogo social.

C. Consejo de Salud Ocupacional

El Consejo de Salud Ocupacional es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social creado mediante la Ley Sobre Riesgos de Trabajo N°6727 del nueve de marzo de mil novecientos ochenta y dos. Lo relativo a su funcionamiento se encuentra normado en el capítulo octavo del título cuarto del Código de Trabajo. Se rige también por el reglamento para el Régimen Interno del Consejo de Salud Ocupacional N° 16620-TSS.

El objetivo de este Consejo es ser el ente rector en materia de Salud Ocupacional creando políticas estatales que garanticen el mejoramiento tanto de las condiciones laborales como ambientales de los centros de trabajo con el fin de promover una mejor calidad de vida del trabajador.

De conformidad con el artículo 274 del Código de Trabajo de Costa Rica, las funciones del Consejo de Salud Ocupacional son las siguientes:

- “a. Promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país;*
- b. Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia;*
- c. Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional;*
- ch. Promover, por todos los medios posibles, la formación de personal técnico subprofesional, especializado en las diversas ramas de la salud ocupacional y la capacitación de patronos y trabajadores, en cuanto a salud ocupacional;*
- d. Llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo;*
- e. Preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades;*
- f. Preparar proyectos de ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional;*

Dialogo Social en Costa Rica

- g. 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, tasa y sobretasas;*
- h. Llevar a cabo o coordinar campañas nacionales o locales de salud ocupacional, por iniciativa propia o en colaboración con entidades públicas o privadas;*
- i. Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia; y*
- j. Cualesquiera otras actividades propias de la materia.”*

El consejo está constituido por un Órgano Directivo formado por ocho miembros propietarios en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Seguro, Caja Costarricense del Seguro Social y dos representantes del sector patronal y dos del sector de trabajo.

Además de la Dirección Ejecutiva, para realizar sus funciones el Consejo cuenta con las siguientes unidades:

- De higiene del Trabajo,
- Medicina del Trabajo,
- Formación, Divulgación y Promoción,
- Normas y Reglamentos

Este consejo tiene diferentes normativas y campañas diseñadas a la protección del trabajador en su ambiente de trabajo.

A manera de ejemplo: Decreto N° 39321-MTSS política Nacional de Salud Ocupacional de fecha 03 de diciembre de 2018; Reglamento para la prevención y protección de las personas trabajadores expuestas a estrés térmico de fecha 31 de julio del 2018; Reglamento Salud Ocupacional Manejo de Agroquímicos de fecha 31 de julio del 2018, y Reglamento Seguridad en Construcciones de fecha 31 de julio del 2018.

Actualmente el Consejo de Salud Ocupacional tiene un proyecto denominado “Centros de Trabajo Prevenidos Ante Covid 19”, cuya finalidad es crear centros de trabajo seguros para las personas trabajadoras. Lo que buscan con este proyecto es darles las herramientas a los patronos y a los trabajadores sobre las medidas a tomar creando una plataforma de información, capacitación y asesoría sobre los protocolos sanitarios y la materia de salud ocupacional para que en conjunto puedan crear políticas preventivas y así conseguir la acreditación del Centro de Trabajo Prevenido de Covid 19.

D. Consejo Consultivo Económico Social

Desde hace varios años, se ha intentado en nuestro país crear un Consejo Económico Social al estilo de algunos países europeos y de América Latina, con resultados infructuosos.

Ante esa imposibilidad, el Poder Ejecutivo decidió, mediante Decreto No. 42763-MP del dieciséis de diciembre de dos mil veinte⁷⁸, crear por medio de esa vía, un Consejo Consultivo Económico Social, el cual, como lo indica su nombre, pese a su amplia base social, no pasa de ser un órgano puramente consultivo de quienes ostenten el Poder Ejecutivo.

Lo más interesante de este órgano, es su carácter multisectorial. Está integrado, por una persona designada por el Presidente de la República, quien asume de pleno derecho la Presidencia, el Ministro o Viceministro de la Presidencia, el Ministro o Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministro o Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, nueve representantes del sector empresarial, nombrados por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial, nueve representantes del sector laboral sindical, distribuidos entre varias confederaciones sindicales, así como sindicatos del sector de la educación, dos personas representantes del sector agropecuario, designadas por la Alianza Nacional Agropecuaria, siete representantes de poblaciones (indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas menores de edad, población LGBTIQ y personas jóvenes), seis representantes del sector de economía social solidaria, dentro de las que destacan tres representantes del sector cooperativo; cinco representantes de organizaciones de la sociedad civil, cuatro representantes del sector de desarrollo territorial local, donde están representados los gobiernos locales, cinco personas representantes del sector de la academia y de la población estudiantil, dentro de los cuales se encuentra la representación del Consejo de Rectores de Universidades, y tres representantes de organizaciones de mujeres.

Dentro de las funciones asignadas, según el artículo 9 del Decreto, al Consejo Consultivo en Pleno, está *“Propiciar un espacio de diálogo, interlocución y generación de consensos y acuerdos entre diferentes sectores de la sociedad sobre los temas de su interés y sobre aquellos que el Poder Ejecutivo someta a su consideración”; “fortalecer la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática contribuyendo a reflejar en el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas las propuestas, perspectivas y aspiraciones de los diferentes sectores que conforman la sociedad costarricense”; “fomentar una participación activa de los diferentes sectores de la sociedad en el estudio, el análisis y la deliberación de los desafíos de un desarrollo inclusivo y sostenible”; y “generar dinámicas y mecanismos que faciliten e incentiven la interacción y el intercambio entre los diferentes sectores, el reconocimiento de sus diferentes perspectivas, la búsqueda de consensos y la construcción de acuerdos de bien común”*.

A pesar de que este Consejo Consultivo fue creado en tiempo de pandemia, hasta la fecha no ha sido consultado sobre las medidas que ha tomado el Ministerio de

⁷⁸ Publicado en la Gaceta, Diario Oficial, Alcance No. 331 a la Gaceta No. 295 del 17 de diciembre de 2020.

Salud y el Poder Ejecutivo para combatir los efectos del covid-19, lo cual habla mal de las posibilidades de actuación y de consulta de este órgano. Tampoco se conoce de ninguna iniciativa específica de este órgano que haya trascendido por su importancia económica ni social.

2. Participación de representantes sindicales y de los empleadores en entidades públicas y empresas del Estado

Otra forma de diálogo social institucionalizado se ha dado en nuestro país, por medio de la participación de representantes de patronos y trabajadores en los órganos directivos de instituciones o empresas públicas del Estado. Normalmente, se trata de representantes sindicales o de las Cámaras de empresarios.

Entre las instituciones y empresas públicas en que se da la indicada representación, tenemos las siguientes:

- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Empresa de Servicios Públicos de Heredia.
- Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural.
- Comisión de mejora regulatoria según Ley de Promoción y Defensa Efectiva del Consumidor.

Aparte de lo anterior, se pueden mencionar también algunas comisiones mixtas que han funcionado a nivel de Parlamento, con intervención de diputados de la República, así como representantes del sector sindical y del sector patronal. Un caso emblemático se dio con la preparación y discusión del proyecto de ley de Reforma Procesal Laboral, la cual se promulgó en el año 2016.

III. Otras formas de diálogo social, no institucionalizado

Incluimos en esta categoría los distintos instrumentos de negociación colectiva que existen en el país, pues aunque la fuente jurídica es ni más ni menos la Constitución Política y el Código de Trabajo, es lo cierto que en Costa Rica no existe una cultura de negociación de convenios colectivos en el sector privado, con la excepción del sector de producción bananera, en que existe una práctica de arreglos directos, firmados en su mayoría por comités permanentes no sindicales, o de firma de convenciones colectivas, con participación sindical. Ciertamente, en el sector público de Costa Rica

existe una mayor tradición de negociación colectiva entre organizaciones sindicales e instituciones públicas o empresas del Estado. No obstante, en los últimos años ha existido toda una política restrictiva de parte del Estado costarricense contra estos convenios, la cual se manifiesta por medio de leyes restrictivas en cuanto al objeto de lo que se puede negociar, y sentencias del Tribunal Constitucional, las cuales declaran inconstitucionales normas ya pactadas de una convención colectiva.

De esta forma, podemos decir que, en Costa Rica, en los últimos años, ha existido toda una política contraria a la negociación de convenciones colectivas en el sector público, cercenando este derecho de rango constitucional.

En este país, existen básicamente tres instrumentos de negociación colectiva que son: las convenciones colectivas, a las cuales la Constitución y el Código de Trabajo les asignan la categoría de una Ley Profesional, los acuerdos conciliatorios que se pueden suscribir en el proceso de un conflicto colectivo de carácter económico social, y los llamados arreglos directos, cuya formalidad es muy poca, aunque resulten de cumplimiento obligatorio para quienes lo suscriben. En las convenciones colectivas la titularidad pertenece exclusivamente a los sindicatos, a uno o varios patronos o a un sindicato de patronos. En los acuerdos conciliatorios la titularidad pertenece a un sindicato o a una coalición temporal de trabajadores, según sea el caso, y al patrono respectivo. En los arreglos directos, la titularidad es de un comité permanente de trabajadores, cuya permanencia en el tiempo no es exigida, y a un patrono específico.

Lo que sí podemos rescatar, como manifestación de diálogo social, es la incorporación en todas las formas de negociación colectiva, de un órgano bipartito y paritario, conocido como Juntas de Relaciones Laborales. Estas Juntas vienen a ser una especie de comités de empresa, conformados por igual número de representantes de las organizaciones de trabajadores y de los empleadores, las cuales funcionan de manera permanente, cuyas principales funciones son las de prevenir y resolver conflictos, tanto individuales como colectivos, así como la de conocer de las sanciones que se imponen a los trabajadores, por los representantes patronales, de previo a tomar las respectivas resoluciones de sanción.

La tradición jurídica en Costa Rica es que estos órganos se crean mediante instrumentos de negociación colectiva, donde se les fijan las competencias y atribuciones.

Estas Juntas de Relaciones Laborales tienen normalmente un papel consultivo, dado que sus decisiones no se imponen a la voluntad patronal. Excepcionalmente, en el sector privado, se ha logrado que las Juntas de Relaciones Laborales puedan tomar decisiones vinculantes para el empleador, en algunas materias. En el caso del sector público, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Costa Rica ha declarado inconstitucionales las normas de un convenio colectivo, cuando establecen la existencia de decisiones vinculantes para el empleador, a ser tomadas por las Juntas ya mencionadas. De este modo, en el sector público, incluidas empresas públicas del

Estado, las decisiones que se tomen en las Juntas de Relaciones Laborales no pueden ser de carácter obligatorio para el empleador, lo cual debilita mucho su funcionamiento real. Aún así es rescatable la cultura de negociación que se desarrolla en los centros de trabajo y empresas en las que existen las llamadas Juntas de Relaciones Laborales.

Ocasionalmente, en algunas convenciones colectivas se han introducido cláusulas cuasi arbitrales, señalando que en caso de que no se llegue a acuerdo en el seno de las Juntas indicadas se pueda acudir a un arbitraje de derecho. No obstante, esto no es lo usual, y al menos en el sector público, un tipo de cláusula así, en este momento, estaría prohibido.

IV. Diálogo social en tiempo de pandemia

1. Sobre las medidas tomadas por los poderes públicos para afrontar los efectos de la pandemia

Desde que se iniciaron los efectos de la pandemia del covid-19 en Costa Rica, aproximadamente en marzo del año 2020, se adoptaron de parte de los poderes públicos del Estado, varias medidas para enfrentar el impacto tanto en el empleo como en los ingresos y condiciones de trabajo de los trabajadores que laboran en suelo costarricense.

Entre esas medidas podemos citar las siguientes:

- Congelamiento de los aumentos salariales, que se ajustan anualmente, de acuerdo con el incremento en el costo de la vida, para todo el sector público.
- No pago de anualidades para los trabajadores del sector público durante el período 2020-2022. Las anualidades, son ajustes salariales que se hacen a los empleados del sector público, quienes devengan un sistema de salario compuesto (salario base más otros pluses salariales) y que corresponden a un monto fijo anual, de modo que a mayor antigüedad, mayor cantidad de anualidades se acumulan.
- Implementación de disfrute forzoso de vacaciones. Se ha enviado a los trabajadores, tanto del sector público como privado a disfrutar vacaciones, aún en casos en que todavía no se había cumplido el período de maduración de este derecho, con lo cual algunas personas trabajadoras recibieron en forma adelantada vacaciones que todavía no debían de recibir. Ese saldo negativo tendrá que ser compensarlo más adelante en favor de su empleador, sin que existan reglas claras en el ordenamiento jurídico para regular esta situación excepcional.
- Autorización legal para que los empleadores redujeran las jornadas de trabajo y los

salarios. Esta medida se autorizó legalmente bajo condición de que el empleador demostrara una disminución en sus ingresos en comparación con el año anterior. La reducción de jornadas debía ser autorizada por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. El sistema fue muy usado por los empleadores y actualmente todavía existen algunos pequeños grupos de trabajadores en esta condición. La mayoría de quienes estuvieron en este régimen se han reintegrado a su jornada normal, o han sido despedidos con responsabilidad patronal.

- Compensación de jornadas. También se autorizó legalmente el disfrute de licencias de descanso a cambio de que el trabajador pudiera compensar más adelante ese tiempo, laborando el tiempo correspondiente a lo descansado. Este sistema prácticamente no fue utilizado en ninguna empresa.
- Reforma al procedimiento de suspensión de contratos de trabajo por motivos de la emergencia nacional. Si bien el Código de Trabajo contemplaba el instituto de la suspensión de contratos de trabajo, durante la pandemia se emitió un Decreto Ejecutivo para facilitar los procesos de suspensión, bajo la mera existencia de una declaración jurada, donde el empleador debía de declarar la existencia de una situación de fuerza mayor por la cual sus ingresos habían disminuido al punto de verse obligado a enviar a sus trabajadores a suspensión de contrato. Esta modalidad fue bastante usada y actualmente quedan algunos pequeños grupos de trabajadores en esta condición, sobre todo en la industria turística. Una buena parte de los trabajadores suspendidos ya han sido reintegrados, y algunos también han sido despedidos con responsabilidad patronal.
- Implementación forzosa del teletrabajo. En Costa Rica ya existía una ley de teletrabajo, previa a la pandemia. Bajo esta ley, para los trabajadores que ya laboran en una empresa, donde se pretende enviarlos a la condición de teletrabajadores, debe existir una voluntariedad de parte del empleado para aceptar la nueva modalidad de ejecución de su trabajo. En el tiempo de pandemia, sin embargo, en el sector público se ha impuesto una modalidad de teletrabajo forzoso, por voluntad patronal, sin que los trabajadores puedan oponerse a la medida. En el sector privado, la ley existente demostró ser insuficiente e inadecuada, por lo que en la práctica también se ha dado una suerte de teletrabajo forzoso de muchos trabajadores, ya que la opción planteada por los empleadores era la aceptación del teletrabajo o el despido.
- Flexibilización en el pago de cargas sociales. Durante varios meses, durante el año 2020, se rebajó el monto que debían pagar tanto patronos como trabajadores por concepto de cargas sociales a la Caja Costarricense del Seguro Social, que es quien administra los seguros sociales en Costa Rica. Igualmente, se rebajó un porcentaje en la contribución de las cuotas de seguridad social que debían pagar los trabajadores independientes a la misma institución aseguradora. Estas medidas fueron temporales y su costo fue asumido por el Poder Ejecutivo, o lo que es lo mismo, se financió con el presupuesto nacional.
- Implementación de un bono para las personas desocupadas o en extrema pobreza. El Poder Ejecutivo giró durante tres meses a un grupo de personas, quienes

calificaban por su situación de desempleo o de pérdida de ingresos, un bono o pago mensual con el cual hacer frente a la situación de precariedad laboral. Este bono fue aproximadamente de un 50% del salario mínimo para las personas despedidas o con suspensión de contrato y de un veinticinco por ciento del salario mínimo para las personas trabajadoras con reducción de jornada.

Descritas someramente las principales medidas que afectaron el mercado de trabajo y las relaciones laborales durante el tiempo de pandemia, podemos decir que lamentablemente hay algo que resulta factor común a todas estas disposiciones legales o económicas: que fueron tomadas sin ninguna forma de consulta con la sociedad civil, lo cual implica que no se consultó con organizaciones sindicales, con organizaciones de empleadores, con cámaras empresariales, ni asociaciones civiles. Fueron medidas impuestas en forma vertical y unilateral por la persona que ocupa la Presidencia de la República y por la persona que ocupa el Ministerio de Salud.

Ha habido pues durante este tiempo de pandemia una ausencia de diálogo social, a pesar de algunas reuniones celebradas con el Poder Ejecutivo, bastante informales y casi siempre motivadas por la presión de algunos grupos organizados, tales como dueños de bares, dueños de hoteles y restaurantes, etc. Estos grupos han ejercido algunas medidas de presión, pero casi siempre después de que las medidas ya habían sido tomadas por el Poder Ejecutivo. En el caso de los sindicatos de trabajadores, no ha habido ninguna consulta ni tampoco respuesta de su parte, a las disposiciones que los afectaban, tomados por los poderes públicos.

2. Sobre la negociación colectiva en tiempos de pandemia

Estadísticamente, según fuentes del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de Costa Rica, durante la pandemia ha habido pocos cambios en materia de afiliación sindical y de negociación de convenciones colectivas. De hecho, en el año 2020 subió ligeramente la tasa de afiliación del 15.2% sobre la población ocupada, en el año 2019, a un 17.6 en el 2020. Debe aclararse, sin embargo, que estos porcentajes una realidad subyacente: la importante tasa de afiliación sindical en el sector público, frente a una bajísima tasa de afiliación sindical de aproximadamente el 3% en el sector privado.

En el caso de las convenciones colectivas, hubo también un pequeño aumento de 109 convenios activos en el año 2019 a 119 en el año 2020. En realidad, es un número muy bajo, en cualquiera de los dos años, aparte de que menos de la tercera parte de dichas convenciones se celebraron en el sector privado, siendo mayoría las firmadas en el sector público.

De las convenciones colectivas firmadas en el período de pandemia, la única de ellas que adoptó acuerdos referidos a la emergencia sanitaria fue la celebrada entre los gremios de educadores y el Ministerio de Educación Pública. En ella se indica

que ante la eventualidad de nuevas pandemias, el Ministerio elaborará y mantendrá actualizados protocolos para garantizar condiciones de protección y seguridad en los centros educativos, a la vez que también adoptará las previsiones para incluir en el presupuesto de operación anual los recursos económicos para adquirir implementos de limpieza, equipo sanitario e higiene, así como las previsiones necesarias para garantizar la salud y seguridad de los trabajadores y estudiantes ante el regreso a clases durante la pandemia ocasionada por el COVID 19.⁷⁹

En cuanto a las regulaciones sobre seguridad en el trabajo, solo en un caso, se adoptan acuerdos relacionados con la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. Se trata de la convención colectiva celebrada por el Ministerio de Educación Pública, ya citado antes.

Aparte de lo anterior se notan muy pequeños cambios en cuanto a las convenciones colectivas firmadas en el período, de modo que pareciera que los temas principales de los convenios siguen siendo los que ya se daban desde antes de la pandemia.

“Hay instituciones en las que se implementan cambios respecto del personal que se asigna a las comisiones u oficinas encargadas de salud ocupacional o bienestar laboral, por ejemplo, nombrando un profesional a tiempo parcial como secretario técnico de la comisión bipartita y paritaria de Salud Ocupacional, inicialmente con 10 horas semanales, aunque con posibilidades de que se le autorice un tiempo mayor de ser necesario. También hay convenciones que amplían los servicios de bienestar social en favor de los trabajadores, incluyendo enfermería, medicina de empresa, salud ocupacional, nutrición y psicología (Ins) o implementando anualmente diversas estrategias de autocuidado para incidir en el bienestar general y evitar el desgaste laboral de los trabajadores (Inamu). Sin embargo, en otros casos, se elimina la asignación de recursos para financiar actividades que promuevan la salud física y mental de los colaboradores (BCCR).⁸⁰

De parte de las organizaciones sindicales, sí se han dado, justo es decirlo, presiones al Gobierno Central, para que se proceda con una vacunación prioritaria de ciertos sectores, tales como el de maestros o el de empleados municipales que laboran en exteriores. Hasta la fecha estos grupos han recibido vacunación, pero no por su condición laboral, sino en atención a los grupos etarios que se han ido sumando al proceso de vacunación.

San José, 23 de octubre, 2021

⁷⁹ GODÍNEZ VARGAS ALEXANDER. “La negociación colectiva y la pandemia”. Trabajo de investigación para la Organización Internacional del Trabajo sin publicar. San José, Costa Rica, 2021.

⁸⁰ Ibidem.

EL DIÁLOGO SOCIAL *EN LA* EXPERIENCIA ESPAÑOLA: LÍNEAS GENERALES Y MANIFESTACIONES DURANTE *LA PANDEMIA COVID-19*

Joaquín García Murcia

Sumario:

1. Un preludio mínimo.- 2. El carácter "trilateral" del diálogo social y sus rasgos distintivos frente al "tripartismo".- 3. Ámbito y virtualidad del diálogo social: su ineludible subordinación al poder legislativo del Estado.- 4. La rabiosa e indeclinable dimensión política del diálogo social.- 5. La contribución de la OIT a las prácticas de diálogo social.- 6. El diálogo social en el sistema normativo e institucional de la Unión Europea.- 7. El discreto apoyo de la Constitución española al diálogo social y el relativo papel del legislador.- 8. El diálogo social por cauces institucionalizados.- 9. El diálogo social ritualizado pero carente de procedimiento específico.- 10. El diálogo social como práctica informal: primeras manifestaciones.- 11. El diálogo social como ingrediente habitual de los procesos de reforma del sistema legal español.- 12. El diálogo social como sustento de la legislación de urgencia durante la crisis sanitaria.- 13. Reflexión final.-

1. Un preludeo mínimo

En la experiencia española se entiende por “diálogo social” la práctica de intercambio de pareceres y toma de decisiones en la que participan representantes de los poderes públicos responsables de la política laboral y social (e incluso de la política económica) y representantes de los denominados “interlocutores sociales” o “agentes sociales”, que son en definitiva los sindicatos por la parte de los trabajadores y las asociaciones empresariales por la parte de los empresarios. Estas prácticas también han sido conocidas entre nosotros como “concertación social”, aunque esta otra denominación, que tiene resonancias más antiguas o algo más rancias, parece encontrarse ya en franco retroceso.

Naturalmente, no es completamente seguro que la expresión “diálogo social” tenga el mismo sentido en todos los países o todos los sistemas de relaciones laborales. Ni siquiera puede afirmarse que tales prácticas tengan presencia en todos los rincones del mundo, y mucho menos que gocen de una mínima tradición en todas las naciones. Pero también cabe pensar que se trata de una expresión bastante conocida en el contexto de las relaciones laborales, que incluso viene avalada y promovida por las normas internacionales del trabajo, como tendremos ocasión de ver. Es verdad que a veces se solapa o confunde con la idea de negociación colectiva, y así ocurre, sin ir más lejos, en el sistema normativo e institucional de la Unión Europea. Pero, como diremos enseguida, conviene tener presente en todo momento que la negociación colectiva es un proceso de carácter bilateral en el que, en buena lógica, no debe estar involucrado el poder público. Este es un dato imprescindible para comprender la esencia y el significado último del diálogo social.

Con la premisa de que las experiencias pueden variar en mayor o menor grado de unos países a otros, en adelante nos vamos a referir al diálogo social desde la perspectiva española. Esperemos que gran parte de lo que a tal efecto apuntemos pueda ser compartido por los especialistas de otros países. Pero contamos con la posibilidad de que existan diferencias, tanto en la experiencia real como en el marco institucional y normativo, tanto en el plano de los conceptos como en el terreno de la terminología. Se trata, en cualquier caso, de poner en común datos y pareceres. Con ello enriqueceremos con toda seguridad nuestro arsenal de conocimientos y nuestra capacidad de comprensión de una realidad tan compleja como el sistema de relaciones laborales.

2. El carácter “trilateral” del diálogo social y sus rasgos distintivos frente al “tripartismo”

Una de las principales características del diálogo social es, efectivamente, su sostenimiento sobre “tres patas” o columnas. El diálogo social, en efecto, entraña la participación de tres partes y conlleva una especie de relación triangular con fines de intercambio y, en su caso, negociación entre tres polos diferenciados. Tal vez pueda

verse en ocasiones como una contienda entre los responsables políticos por un lado y los agentes sociales por otro. Pero en realidad dentro de lo que conocemos como agentes sociales hay dos partes claramente diferenciadas: la parte de los trabajadores (representada por sindicatos) y la parte de los empresarios (representada por asociaciones empresariales), cada una de ellas con sus propios intereses, tanto frente a la otra parte como frente a los correspondientes poderes públicos. Por lo tanto, no es un proceso de intercambio entre el lado profesional y el lado político estrictamente, sino entre el poder público, la representación de los trabajadores y la representación de los empresarios. No es un intercambio bilateral sino trilateral.

Por esa dimensión triangular, y por desarrollarse con intervención de un sujeto tan particular como el responsable político, el diálogo social se distingue de forma nítida de otras prácticas típicas del sistema de relaciones laborales que también entrañan espíritu de colaboración o combinación de intereses diversos pero que se desenvuelven entre las dos partes contendientes en el sistema productivo y el mercado de trabajo: la parte de los trabajadores y la parte de los empleadores o empresarios, ya sea a escala supraempresarial, ya sea en el ámbito más reducido de la empresa. Por lo pronto, se diferencia de los deberes de consulta que se imponen al empresario respecto de la representación de los trabajadores a la hora de adoptar determinadas decisiones en la empresa (como el despido colectivo o el traslado de trabajadores). Pero también hay que diferenciar el diálogo social de los procedimientos de negociación colectiva, que se desarrollan entre representantes de trabajadores y empresarios (en el ámbito de la empresa) o entre representantes de unos y otros (en ámbitos superiores a la empresa, normalmente ámbitos sectoriales), y que tienen por objeto la ordenación directa de los contratos de trabajo dentro de la correspondiente unidad de negociación.

Las técnicas de “consulta” y de “negociación colectiva” no son ajenas, sin embargo, a las prácticas de diálogo social. Bien mirado, el diálogo social es un proceso complejo en el que pueden advertirse ingredientes muy diversos. Su punto nuclear es seguramente la toma de contacto entre las tres partes afectadas y el consiguiente debate sobre los asuntos de interés común. Pero el proceso de diálogo suele iniciarse con actos de consulta de los poderes públicos concernidos a los interlocutores sociales acerca de una determinada propuesta e iniciativa, y a partir de un determinado momento, y una vez alcanzado un mínimo consenso sobre la utilidad o conveniencia de dicho procedimiento, es usual que se pase a una fase de negociación propiamente dicha entre las partes involucradas, con vistas a la preparación de decisiones o a la elaboración de reglas sobre las materias tratadas. El diálogo social, así pues, puede combinar prácticas de diversa naturaleza para el abordaje común de un determinado asunto de contenido laboral o social.

Es evidente, por otro lado, que el diálogo social se acerca a la idea de “tripartismo”, tanto por su carácter “trilateral” como por el número y la índole de los sujetos participantes o contendientes. Pero diálogo social y tripartismo no son ni expresiones equivalentes en su significado ni realidades coincidentes. En España, al menos, la

idea y la calificación de “tripartismo” suele reservarse para otro tipo de interacción entre los responsables de los asuntos públicos y los agentes sociales. Concretamente, suele reservarse para la hipótesis de incorporación “formal” de representantes de trabajadores y empresarios en órganos públicos que tengan alguna competencia ligada o bien al ámbito de las relaciones de trabajo, o bien a la política social en términos más generales (por ejemplo, las entidades gestoras del sistema público de seguridad social, o la entidad rectora de la inspección de trabajo). Como es de suponer, esa incorporación se lleva a cabo generalmente a través de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Otros procedimientos (como unas hipotéticas elecciones entre los interesados) serían seguramente mucho más costosos o menos operativos.

En esencia, el tripartismo es la base de la denominada “participación institucional”, esto es, la participación de los agentes sociales en la gestión de asuntos públicos, que a la postre es una vía, limitada desde luego al campo social, de participación de los ciudadanos en la cosa pública. Existen básicamente dos vías de participación institucional y de aplicación efectiva de esa idea de tripartismo: de un lado, la creación de órganos específicamente dedicados a posibilitar esa clase de participación (como sucede en España con los consejos o comités económicos y sociales); de otro, la asignación de un determinado número de puestos a representantes de sindicatos y asociaciones profesionales en organismos públicos que son inherentes a la Administración pública y que desempeñan tareas de gestión en terrenos de interés para el trabajo o la protección social (como las ya mencionadas entidades gestoras del sistema público de seguridad social, ciertas instancias competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, órganos encargados de garantizar el abono de salarios en el supuesto de insolvencia del empresario, o incluso órganos creados para gestionar algunos aspectos del sistema de negociación colectiva).

De todas formas, esas mismas estructuras tripartitas pueden ser una buena base para la puesta en marcha y el desenvolvimiento del diálogo social. Naturalmente, las experiencias pueden ser muy distintas de unos países a otros, pero puede suceder, como en alguna medida ocurre en España, que los órganos públicos de participación institucional, pertenecientes a la Administración pública o cuando menos al círculo propio de la gestión política y administrativa, sirvan al mismo tiempo para el desarrollo de prácticas de diálogo social entre el responsable político correspondiente y los agentes sociales con asiento en tales instituciones. Las estructuras tripartitas, dicho de otro modo, pueden limitarse a tareas de gestión o supervisión administrativa pero también pueden dar ocasión al diálogo acerca de la planificación u ordenación jurídica de los asuntos de su competencia.

Por supuesto, tanto el diálogo social como las estructuras tripartitas pueden cumplir fines diversos dentro del sistema de relaciones laborales y, a la postre, dentro del gobierno social. El diálogo social tal vez persiga sobre todo fines de preparación de decisiones o reglas, mientras que las instancias públicas de composición tripartita persiguen fundamentalmente fines ejecutivos o de gestión. Tomando como referencia

una vez más la experiencia española, puede decirse en efecto que la aplicación más socorrida del diálogo social ha sido la preparación de normas o planes de actuación en el ámbito del empleo, la relación de trabajo o la protección social, lo mismo que la estructura tripartita tiene como función paradigmática la participación de los interesados (trabajadores y empresarios) en la gestión administrativa de la correspondiente parcela social (protección de los salarios en caso de insolvencia empresarial, devenir del sistema de seguridad social, etc.). Pero interesa ahora poner de relieve la particular aptitud de una y otra técnica para afrontar y resolver los conflictos propios de las relaciones de trabajo. No sólo el conflicto global que deriva de la contraposición de intereses entre capital y trabajo, sino también de controversias o disputas concretas en el ámbito de la relación laboral. En España, el diálogo social ha dado como fruto la creación de un sistema interprofesional de resolución autónoma y extrajudicial de conflictos de trabajo, del mismo modo que el criterio de organización tripartita (con intervención de representantes de la Administración pública y de las organizaciones sindicales y empresariales) ha sido utilizado para construir órganos de conciliación, mediación y arbitraje.

3. Ámbito y virtualidad del diálogo social: su subordinación radical al poder legislativo del Estado

Entre las cuestiones más básicas e inmediatas en las prácticas de diálogo social se encuentran las relativas a su ámbito de aplicación o desarrollo y a la correlativa identificación de los interlocutores. El ámbito, lógicamente, debe corresponderse con los espacios de decisión propios de la política laboral y social, esto es, con los espacios donde puedan o deban tomarse las medidas más importantes o determinantes en esas materias. Por ello, al menos en España, el diálogo social es una práctica que se desarrolla sobre todo a escala nacional, para el conjunto del país. No obstante, también se desarrollan prácticas interesantes de diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas, e incluso de las corporaciones locales, pese a que ni unas ni otras tienen competencias de aprobación de normas laborales, que están reservadas al estado. Pero sí tienen atribuciones significativas en otros planos de la política social, como el empleo, la formación o la asistencia social.

Siendo así, por el lado político el diálogo social suele estar protagonizado por los responsables gubernamentales del país (unas veces en representación del gobierno en su conjunto y otras en representación de departamentos ministeriales), mientras que por el lado social, las prácticas de diálogo suelen quedar reservadas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del país (UGT y CCOO por el lado de los trabajadores, CEOE-CEPYME por el lado de los empresarios), con intervención ocasional de las organizaciones más representativas en algunos territorios autonómicos (como el País Vasco o Galicia), y, a veces, de representantes de otros grupos profesionales o sociales.

Partiendo una vez más de la experiencia española, las prácticas de diálogo social pueden desenvolverse por cauces diversos. Puede constituir un proceso informal, no sometido a más reglas o pautas que las que los interlocutores prefieran darse. En España, las mayores y más frecuentes expresiones de diálogo social siguen precisamente ese esquema no formalizado ni institucionalizado, lo cual quiere decir que tampoco está programado ni predeterminado desde el punto de vista temporal. Pero también puede desarrollarse el diálogo social en el seno de órganos de participación, creados o no para ello. E incluso puede ponerse en marcha a partir de mandatos legales de consulta dirigidos a los responsables gubernamentales, que abren los correspondientes espacios de intervención en favor de los agentes sociales aunque no predeterminen ni su lugar de desarrollo ni el procedimiento aplicable. Algunos ejemplos de estas otras posibilidades o manifestaciones del diálogo social ofrece también el ordenamiento español.

El diálogo social puede tener fines muy variados, desde la toma de contacto entre las partes hasta la firma de acuerdos o compromisos concretos, pasando por la resolución de algún problema ocasional o la creación de un clima de entendimiento y buena relación entre las partes. En todo caso, su fruto más tangible, al menos en la experiencia española, son los denominados “acuerdos tripartitos”, esto es, los acuerdos ratificados por las tres partes concurrentes. Tales acuerdos, lógicamente, son distintos de los acuerdos o convenios colectivos (que son bilaterales), pero a veces van acompañados por acuerdos bilaterales entre los representantes de los trabajadores y los empresarios. Eso quiere decir que, en ocasiones, el acuerdo tripartito crea un marco general para la política laboral con implicación del correspondiente responsable político, mientras que el acuerdo bilateral sirve para conducir lo comprometido en aquella otra fase al ámbito concreto de las relaciones de trabajo.

Eso suele ocurrir, por ejemplo, cuando las organizaciones sindicales y empresariales firman “acuerdos interprofesionales” para fijar la estructura de la negociación colectiva y para proporcionar orientaciones generales (sobre subida de salarios, tiempo de trabajo, etc.) a quienes negocian convenios colectivos en ámbitos inferiores. Lo que se pacta en el acuerdo interprofesional suele estar relacionado con lo pactado previamente con los responsables políticos mediante un acuerdo tripartito de diálogo social. Podrían ponerse otros ejemplos de esa interrelación entre acuerdos bilaterales y acuerdos tripartitos en otras muchas materias (formación profesional de trabajadores y desempleados, solución de conflictos colectivos de trabajo), cada uno con sus variedades o peculiaridades.

Es claro que el diálogo social puede reportar muchas ventajas a los contendientes o participantes. Para el responsable político, aporta información directa sobre los problemas laborales y apoyo social para las medidas que se adopten. Para los agentes sociales supone la posibilidad de intervenir en el diseño o la programación de la política laboral o social, e incluso de participar en la elaboración de normas laborales y sociales, con la consiguiente tutela de sus respectivos intereses. No es de extrañar, por ello, que las prácticas de diálogo social hayan sido concebidas a veces como una

especie de “negociación legislativa”, esto es, un proceso mediante el cual todos los implicados (los agentes sociales junto al responsable político) diseñan y preparan el contenido de una futura disposición legal.

Con toda seguridad, esta es la faceta más delicada y controvertida del diálogo social. La participación de los representantes “profesionales” o “económicos” de la sociedad en la confección de la legislación laboral y social puede ser buena para la vida social (esto es, para que se atiendan bien los problemas sociales), pero no puede ser en ningún caso obstáculo o lastre para los representantes genuinos de la sociedad, esto es, para los órganos políticos en los que reside la soberanía popular y, en particular, el poder legislativo. El diálogo social, dicho de otro modo, no puede limitar ni condicionar la acción del Parlamento, ni puede fundamentar la aprobación de normas legales al margen del Parlamento. No sólo porque no es la instancia institucionalmente encargada de la producción normativa, sino también porque los representantes de trabajadores y empresarios, aunque representen a una buena parte de ella, no son toda la sociedad, ni siquiera toda la sociedad ni toda la sociedad “profesional” o “económica”. Las organizaciones de trabajadores y empresarios, por muy representativas o capaces que sea, canalizan a la postre intereses de parte. Son las instituciones políticas del sistema democrático las que representan, sin sustitución posible, al conjunto de la sociedad. Otra cosa es que el Parlamento tome buena nota de lo debatido y lo acordado a través del diálogo social con esos grupos de intereses tan relevantes para el funcionamiento del sistema de relaciones laborales y la programación de la política social.

4. La rabiosa e indeclinable dimensión política del diálogo social

Se quiera o no, el diálogo social encierra en sí mismo una cierta dimensión política. Al fin y al cabo, cuenta con la intervención de responsables políticos y persigue fines de influencia política. Acabamos de decir que no puede menoscabar la acción del poder legislativo del Estado, lo mismo que no puede desplazar a las instancias responsables de la gestión de los asuntos o servicios públicos, ni suplantar los procedimientos propios de la adopción de decisiones, reglas o actos de naturaleza administrativa. Pero también es indiscutible que orienta la acción política (en el terreno de la política social y económica primordialmente) y que puede preparar productos normativos con vistas a su tramitación parlamentaria.

En el plano de los dogmas o los conceptos, el diálogo social no deja de responder a una determinada concepción de la cosa pública. En el fondo, guarda alguna relación con las clásicas ideas de “corporativismo” o “corporatismo”. A la postre, significa contar con el mundo profesional para atender problemas que en esencia pertenecen a la esfera de la acción política. Desde luego, esa especie de incrustación de representantes de trabajadores y empresarios –o de “obreros y patronos”, como se decía en la primitiva legislación laboral española-- en la programación y gestión de la política laboral y social,

puede revestir características muy diferentes y distinto grado de intensidad en función de muy diversos factores. Una visión panorámica de las prácticas corporativistas, acompañada del correspondiente repaso de la historia, así lo atestiguan.

Las experiencias, en efecto, son muy diversas, marcadas sobre todo por las coordenadas políticas del país de referencia y de cada momento histórico. En los regímenes autoritarios, tanto la participación del mundo profesional en la gestión pública como la propia configuración de las pertinentes representaciones colectivas (organizaciones de trabajadores y empresarios), suelen aparecer revestidos de un cierto halo público, de tal modo que la intervención de las representaciones profesionales en los asuntos públicos parece ser en mayor medida una exigencia de la estructura política que una aspiración del ámbito profesional o económico. En cambio, en los regímenes plenamente democráticos la actividad “pública” de esas organizaciones se sostiene en todo caso sobre el principio de libertad: libertad para crear asociaciones, libertad para organizarlas, libertad para afiliarse o no a las mismas, y libertad para decidir si se participa o no en sedes o prácticas de diálogo social (o, en su caso, en estructuras tripartitas).

De todas formas, ni siquiera en ese contexto democrático el diálogo social puede desprenderse del todo de sus componentes políticos. En el fondo, porque la práctica de diálogo social supone atribuir a los agentes sociales funciones que en su raíz forman parte de la acción política y de las tareas que ineludiblemente han de atender los responsables públicos. Y de forma más inmediata, porque el diálogo social se desenvuelve habitualmente en conjunción con el “diálogo político”, como una especie de camino paralelo y complementario para la preparación de actos o decisiones de naturaleza política, aunque sea en el terreno de lo laboral o social. Un ejemplo claro de esa conexión entre acción política y diálogo social en la experiencia española lo ofrecen los pactos sobre el sistema de pensiones, en el sentido de que en paralelo a la negociación y el pacto político (entre partidos políticos) se ha desarrollado normalmente una segunda vía de negociación entre los responsables de la política social y los agentes sociales, muchas veces concluida con un pacto social.

Tal vez por su trascendencia para la “gobernanza” política, el dialogo social ha traspasado en los últimos tiempos las fronteras propias del trabajo asalariado para incardinarse también en el terreno del trabajo autónomo (que normalmente es también trabajo por cuenta propia). En efecto, al menos en la experiencia española desde hace algunos lustros el diálogo social es la pauta habitual también en la programación de la política relativa a ese ámbito profesional y económico y en la preparación de las normas correspondientes, incluidos, en un lugar preferente en muchos casos, los asuntos relativos a la seguridad social. En estos casos, como era de esperar, los interlocutores del responsable político no son las organizaciones sindicales y empresariales (aunque a veces estén en el trasfondo de todo ello), sino las organizaciones profesionales específicas de los trabajadores autónomos, que, por cierto, cuentan ya con una regulación relativamente extensa en el ordenamiento español, parecida en determinados aspectos a la regulación sindical, dicho sea de paso.

5. La contribución de la OIT a las prácticas de diálogo social

El diálogo social supone una apertura de la gestión política en materia laboral y social hacia las representaciones más genuinas y típicas de trabajadores y empresarios. Y desde ese punto de vista no puede negarse de ningún modo la contribución de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo pronto, porque la estructura de dicha Organización se sustenta sobre el trípode o esquema tripartito característicos del diálogo social: la representación gubernamental, la representación de los trabajadores y la representación de los empresarios. El Consejo de Administración de la OIT tal vez sea la expresión más clara de esa opción organizativa: veintiocho representantes de los gobiernos, catorce representantes de los empleadores y catorce representantes de los trabajadores (elegidos estos dos últimos grupos a través de los “delegados empleadores” y los “delegados trabajadores” a la Conferencia General.

La contribución de la OIT a las prácticas de diálogo social también se puede palpar, por otra parte, en el plano de sus grandes declaraciones y tomas de posición. Sabido es, por decirlo de manera más precisa, que la Declaración de fines y objetivos de la OIT adoptada en Filadelfia en el año 1944 apostaba, entre otros, por “la lucha contra la necesidad” mediante “un esfuerzo internacional continuo y concertado” en el que “los representantes de los trabajadores y de los empleadores” quedaban llamados a colaborar “en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos” y a participar “en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común”. Por medio de esa Declaración la OIT quedaba obligada, además, a fomentar “entre todas las naciones del mundo” programas encaminados a lograr, junto al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, “la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas”. El diálogo entre todas esas partes estaba servido.

Fruto seguramente de esa apuesta por la interacción entre gobiernos y representantes del ámbito profesional y económico fue la Recomendación número 113 aprobada en 1960 sobre “la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional”, en la que se pedía a los Estados miembros de la OIT la adopción de “medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores”, para “cuestiones de interés común” en términos generales, y, especialmente, para crear un clima de “comprensión mutua” y de “buenas relaciones” y para “lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores” a la hora de preparar y aplicar “la legislación relativa a sus intereses”, de crear y poner en funcionamiento “organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los

trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales”, y de elaborar y aplicar “planes de desarrollo económico y social”.

En esta misma línea, unos lustros más tarde –en el año 1976-- fue aprobado el Convenio número 144 sobre “consultas tripartitas para la aplicación de las normas internacionales del trabajo”, en el que se consignaba el compromiso de los países firmantes de “poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores” sobre muy diversos asuntos relacionados con las actividades de la OIT, entre ellos la aceptación de convenios y recomendaciones y el “reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de 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”. Por cierto, en este texto se acuña la noción de “organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores” para añadir algún grado de precisión sobre la identidad y el modo de selección de los correspondientes interlocutores. La Recomendación número 152 de ese mismo año insistió en esas mismas previsiones con las pertinentes indicaciones sobre “procedimientos” y medios apropiados para la consulta, como comisiones específicamente encargadas de estos asuntos, organismos con “competencia general en el ámbito económico, social o laboral”, organismos especializados, o “comunicaciones escritas”.

Pueden citarse, en fin, otras numerosas normas de la OIT en las que la base triangular propia del diálogo social aparece reflejada o promovida. Por un lado, aquellas que prevén la consulta previa a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la determinación de ciertas condiciones de trabajo, como el salario mínimo (tal y como preveían el Convenio número 26 de 1928 con carácter general y el Convenio número 99 de 1951 para el sector de la agricultura) o la seguridad y salud y medio ambiente de trabajo (Convenio número 155 de 1981). Por otro, las que dan criterios o fijan principios para la organización de la Administración de trabajo o el desarrollo de las competencias que les son propias por parte de las autoridades laborales. En este terreno más particular cabe citar en primer término el Convenio número 122 de 1964 sobre la política de empleo (acompañado de una Recomendación con ese mismo número y año), en el que se exige la consulta “a los representantes de los empleadores y de los trabajadores” con el objeto de “lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución”.

Pero sobre todo pertenece a ese apartado el Convenio número 150 de 1978 sobre “cometido, funciones y organización” de la Administración de trabajo (acompañado por la Recomendación número 158 de 1978), del que vale la pena reseñar tres previsiones: la que hace ver que dentro del denominado “sistema de administración del trabajo” se comprende no sólo la estructura institucional creada para la coordinación de los órganos administrativos, sino también la establecida para dar cauce a “la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones”; la que abre la posibilidad de que “determinadas actividades de administración del trabajo”

se confíe “a organizaciones no gubernamentales, particularmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o -- cuando fuere apropiado -- a representantes de los empleadores y de los trabajadores”, y la que exige el establecimiento de “procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”.

En un espacio muy distinto se sitúan, por lo demás, otras normas de la OIT que también cuentan con la intervención de las organizaciones de trabajadores y empresarios pero que a fin de cuentas se refieren a la dinámica de las relaciones de trabajo y no de la relación “vertical” entre los responsables políticos y las representaciones profesionales de trabajadores y empresarios. Se trata sobre todo del Convenio número 151 de 1978 sobre “protección del derecho de sindicación y de los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en la Administración pública”, que exige la adopción, de ser necesario, de “medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”. En realidad, y con todas las peculiaridades que se quiera, se habla en este Convenio de negociación colectiva, a la que se refiere asimismo, con un carácter más general, el Convenio número 154 de 1981, sobre “el fomento de la negociación colectiva”, en el que curiosamente se pide a las autoridades públicas que las medidas que pudieran adoptar para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva sean “objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores”.

6. El diálogo social en el sistema normativo e institucional de la Unión Europea

La Unión Europea ha adoptado desde hace mucho tiempo una posición muy favorable al diálogo social. Por lo pronto, el artículo 11 de su Tratado fundacional (TUE) exige a las instituciones europeas la concesión a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, de “la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión” por los cauces apropiados, con el deber añadido de mantener “un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil” y de desarrollar “amplias consultas con las partes interesadas” con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión. Dentro de ese marco general, el artículo 13 de esa misma norma da cabida expresa a un Comité Económico y Social como órgano consultivo de asistencia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

Tal órgano, según el artículo 300 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se compone de “representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural”. Puede reunirse a instancia de aquellas instituciones o por propia iniciativa, puede atender consultas en los casos previstos en los Tratados y en todos aquellos casos en que dichas instituciones lo consideren oportuno, y puede emitir dictámenes por propia iniciativa “cuando lo juzgue oportuno”, con la condición lógica de remitirlos a la institución correspondiente tras su emisión. En toda esta labor, el CES de la UE puede ser, como puede entenderse, un espacio de diálogo interno entre todos aquellos grupos de intereses, pero también un vehículo de comunicación e interacción entre las representaciones profesionales y las instituciones de dirección y gobierno dentro de la UE.

En todo caso, el diálogo social constituye uno de los ejes de actuación de la UE en el terreno de la política social, de la que forma parte la aprobación de normas de contenido laboral y de protección social. Por lo pronto, y según el artículo 151 TFUE, la Unión y los Estados miembros deben perseguir entre sus objetivos “el diálogo social”, que figura a tales efectos junto a los de fomento del empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, consecución de una protección social adecuada, desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y lucha contra las exclusiones. Para todo lo cual, según las propias previsiones de ese mismo texto comunitario, deben tenerse siempre presentes “derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989”. A ellas habría que agregar, naturalmente, la tabla de derechos fundamentales proclamada por la Unión Europea para todos sus ciudadanos, esto es, los ciudadanos de sus Estados miembros.

De manera más precisa, y según el artículo 152 TFUE, la Unión “reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales”. En cualquier caso, la noción de diálogo social en el contexto de la UE presenta caracteres propios y bien distintos de lo que en las experiencias nacionales –o cuando menos en la experiencia española— se conoce como tal. Para el ordenamiento de la UE, el diálogo social tiene una doble cara. De un lado, implica un proceso de negociación entre los interlocutores sociales (representaciones de trabajadores y empresarios) a escala comunitaria, cuyos frutos pueden posteriormente incorporarse a una norma comunitaria o mantenerse en su condición original de acuerdo o convenio colectivo. Pero, de otro lado, también puede entrañar un proceso de consulta a los interlocutores sociales por parte de las instituciones comunitarias (y especialmente de la Comisión) “sobre la posible orientación de una acción de la Unión” y, en su caso, “sobre el contenido de la propuesta contemplada” a tal efecto, con vistas en todo caso a la adopción de decisiones o normas sobre la materia correspondiente (artículos 154 y 155 TFUE).

Una vía especial de consulta a los interlocutores sociales por parte de las instituciones comunitarias está prevista para el ámbito de la política de empleo (art.150 TFUE). El proceso de consultas se lleva a cabo en ese caso a través del denominado “Comité de Empleo”, órgano de representación y coordinación de los Estados miembros “en materia de políticas de empleo y del mercado laboral” al que corresponde supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Unión, elaborar dictámenes a petición del Consejo o de la Comisión o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de las orientaciones anuales para el desarrollo por los Estados miembros de sus respectivas políticas de empleo.

Por lo demás, en el contexto de la preparación y proclamación del denominado “pilar europeo de derechos sociales”, la Unión Europea ha querido reiterar y reforzar su tradicional apoyo al diálogo social para que pueda servir, “a todos los niveles”, como vía de “participación de los interlocutores sociales en las políticas y la legislación” dentro del espacio comunitario. De ahí que dentro del catálogo de objetivos y compromisos adquiridos por las instituciones europeas a través de dicho instrumento figure específicamente el de “consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales”, acompañado de un mandato a los poderes públicos involucrados de fomentar “el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social” (Recomendación UE 2017/761 de la Comisión, y Documento 2017/C 428/09, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2017).

En concordancia con ese espíritu y tales previsiones, las recomendaciones y orientaciones que de forma periódica aprueban las instituciones comunitarias suelen reclamar o aconsejar el diálogo con los interlocutores sociales para la preparación y aplicación de las correspondientes medidas por parte de los Estados miembros. Un buen ejemplo de ello lo ofrece la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia anual de crecimiento sostenible para el año 2021 (COM 2020 575 final), en la que literalmente se dice que “será fundamental que los Estados miembros entablen lo antes posible un amplio diálogo político que incluya a los interlocutores sociales y a todas las demás partes interesadas pertinentes para preparar sus planes de recuperación y resiliencia”. Otro ejemplo significativo lo ofrecen las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros que anualmente aprueban las instituciones de la Unión Europea, en las que se suele apelar igualmente al diálogo social. Por ofrecer algún dato más concreto en ese sentido, cabe recordar que las orientaciones preparadas para el año 2021 por el Consejo de la Unión Europea hacen ver de forma explícita que “las reformas del mercado laboral, incluidos los mecanismos nacionales de fijación de salarios, deben seguir las prácticas nacionales de diálogo social, con vistas a proporcionar salarios justos que permitan un nivel de vida digno y un crecimiento sostenible”.

7. El discreto apoyo de la Constitución española al diálogo social y el relativo papel del legislador

En la tradición europea —a la que, con sus particularidades nacionales y sus rasgos latinos, pertenece España— los textos constitucionales no son especialmente minuciosos en la ordenación de los asuntos laborales o de protección social. Desde la irrupción del “estado social y democrático de Derecho” es indudable que ha crecido de manera muy notable el número de cláusulas constitucionales dedicadas al trabajo y la seguridad social, pero nuestras previsiones —las españolas— son bastante escasas comparadas con otras tradiciones constitucionalistas, como la de los países de habla portuguesa o, en general, la de los países iberoamericanos. Por ello, es explicable que la Constitución española no albergue precepto alguno dedicado específicamente al diálogo social. Tampoco a lo que venimos conociendo como “tripartismo”.

No obstante, eso no quiere decir que nuestro texto constitucional (el español) haya dado la espalda por completo a esas prácticas propias del sistema de relaciones laborales y del ámbito de la política social. La Constitución española de 1978, por el contrario, contiene algunos preceptos muy significativos desde ese punto de vista. El más importante se encuentra sin duda alguna en su artículo 7, situado nada más y nada menos que en el Título Preliminar o “pórtico” de la Constitución. En esa cláusula constitucional se dice, exactamente, que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”, además de recordar que “su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, y que “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

No deja de ser un precepto curioso, en el que tal vez se combinen dos líneas de regulación, o, más bien, dos tendencias políticas con su correlativa influencia en la ordenación de las relaciones de trabajo y de la política social. Por un lado, es un precepto que encierra alguna resonancia corporativista, de proximidad de las organizaciones profesionales a la cosa pública, como si la estructura profesional fuese uno de los pilares, o uno de los ejes, en la construcción del sistema político. Pero, por otro lado, supone una especie de consagración de los principios de libertad (y democracia) en la configuración y el funcionamiento de los sindicatos y las asociaciones empresariales, como reacción frente al régimen político anterior. El reconocimiento expreso y en ese mismo plano constitucional del derecho a la libertad sindical (“todos tienen derecho a sindicarse libremente” según el artículo 28.1 CE) es la gran diferencia entre una y otra tendencia: sólo los regímenes democráticos reconocen ese derecho en plenitud y sólo ellos pueden contar con la aportación profesional como producto genuino de la sociedad, libre de injerencias políticas.

Lo dispuesto en el artículo 7 CE significa, ante todo, que los sindicatos y las asociaciones empresariales son organizaciones de “relevancia constitucional” en el sistema español, según ha dicho la jurisprudencia constitucional española. De

ahí que cuando ese precepto se refiere a “la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” pueda pensarse, en buena lógica, que esos intereses también son importantes para el conjunto del sistema social y político, y que su “defensa y promoción” puede discurrir no sólo por los cauces estrictamente laborales sino también por sendas cuasipolíticas, como la del diálogo social (o la del “tripartismo”). Puede pensarse incluso que el propio sistema político debe abrir posibilidades de participación de esas organizaciones en la ordenación de la política laboral y social, dentro desde luego “del respeto a la Constitución y la ley”, como dice el mismo artículo 7 CE. Lo cual quiere decir que en los espacios propios de la acción política y las competencias de las instancias de representación y gestión política (como es el poder legislativo en su parcela y el poder ejecutivo en la suya) deben respetarse en todo caso, entre otras cosas porque son la expresión más pura y genuina de la soberanía popular. La participación de los agentes sociales no puede condicionar ni limitar las atribuciones y funciones de los poderes políticos, por decirlo de otro modo.

Como soporte para la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la cosa pública, lo dispuesto en el artículo 7 CE guarda indudablemente conexión con el mandato que el artículo 105 de la propia Constitución da al legislador para que regule “a audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. Más perceptible es incluso su conexión con el artículo 129.1 CE, que también se dirige al legislador para exigirle, en este caso, el establecimiento de “formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”.

La Constitución española contiene como vemos algunas premisas de relevancia, pero en la apertura efectiva de cauces de diálogo social es la ley ordinaria la que puede jugar el papel más determinante. La Constitución pone bases, pero no perfila ningún camino concreto. Es pues el legislador el que ha de hacerlo dentro de ese marco constitucional, atendiendo a lo que en cada momento se considere más pertinente o conveniente para la buena organización de la sociedad en el ámbito del trabajo y de la política social. Y el legislador, como era de esperar, ha tomado cartas en el asunto. Es decir, ha previsto y ordenado la intervención de los agentes sociales en determinados aspectos de la política social, no sólo mediante el diálogo social, pero también, y por lo que ahora interesa, mediante este tipo de prácticas.

En síntesis, el legislador español ha previsto o “tipificado” dos grandes vías para la promoción y el desenvolvimiento del diálogo social. Por una parte, la vía que podemos llamar “institucionalizada”, sencillamente porque supone que el diálogo social se desenvuelve dentro de sedes o instituciones creadas específicamente con el fin de dar participación a los agentes sociales (no siempre con la vista puesta en las prácticas de diálogo, pero con la posibilidad de que se promuevan o desarrollen). Por otra parte, la vía que, para distinguirla de la anterior, podemos llamar “ritualizada”, que también está

promovida y ordenada por disposiciones legales pero que, a diferencia de la anterior, carece de un escenario de juego preestablecido o acotado por el legislador (esto es, de un lugar o una “sede” institucionalizada).

De cualquier modo, debe quedar claro que la intervención del legislador no es estrictamente necesaria para que el responsable político tome contacto con los agentes sociales o tome la determinación de tratar y pactar con ellos los derroteros de la política laboral y social, incluida la ordenación legal del trabajo asalariado y de la protección social. Por ello, puede decirse que la intervención del legislador, siendo importante, es “relativa”, en el sentido de que el diálogo social puede desenvolverse asimismo al margen de previsiones legales expresas. Eso es, justamente, lo que ha sucedido en buena medida en el sistema español, en el que, como veremos más adelante, las principales muestras de diálogo social han respondido a iniciativas ad hoc de los responsables políticos del momento y han caminado por procedimientos informales.

8. El diálogo social a través de cauces institucionalizados

No existe en el sistema español ningún órgano con competencias de diálogo social para el conjunto del país. Ya veremos que órganos de esa clase se han constituido en algunas comunidades autónomas, pero debe tenerse en cuenta que sólo el Estado tiene competencias de legislación en materia laboral, y que el propio Estado retiene también, siempre conforme al texto constitucional, la competencia de “legislación básica” en materia de seguridad social. Las comunidades autónomas pueden asumir competencias de ejecución de la legislación laboral (que de hecho han asumido en todos los casos), así como competencias de desarrollo y ejecución de la legislación estatal de seguridad social (que están mucho menos desarrolladas). También pueden participar en la política de empleo estatal y promover medidas propias de fomento del empleo. Pero cuentan siempre con el gran límite que supone la atribución en exclusiva al Estado de la capacidad normativa en el ámbito de las relaciones de trabajo. Por ello, el diálogo social en el ámbito de las comunidades autónomas tiene inevitablemente más limitaciones materiales y funcionales que en el ámbito del Estado.

Ya se ha dicho que para el conjunto del Estado no se ha implantado ninguna institución pública que tenga por objeto exclusivo o principal el desarrollo del diálogo social. Pero si ha sido creada una institución que, pese a tener otros fines formalmente, puede ser perfectamente, y viene siendo de hecho, una instancia de diálogo social entre representantes del Gobierno y representantes de trabajadores y empresarios. Se trata del Consejo Económico y Social del Reino de España (CES), creado y regulado por la Ley 21/1991, de 17 de junio, que lo inscribe precisamente en el mandato dirigido por la Constitución a los poderes públicos de “promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social”. No es casualidad tampoco que esa misma disposición legal otorgue al CES la condición de “plataforma institucional permanente de diálogo y

deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio profesionales”. Es un órgano que responde, por seguir utilizando palabras del legislador, a “la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios”, por lo que se erige en “medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno; en tal sentido, hace más fluida la relación y colaboración entre aquéllos y el Gobierno”.

Institucionalmente, el CES es “órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral”. Como órgano colegiado, se compone de 61 miembros, incluido su Presidente, de los que 20 corresponden a organizaciones sindicales (las más representativas), otros 20 a organizaciones empresariales (también más representativas) y los 20 restantes a representantes de organizaciones de diversos sectores económicos, profesionales y sociales (agrario, marítimo-pesquero, consumidores y usuarios y economía social, a los que se unen 6 “expertos en las materias competencia del Consejo” nombrados por el Gobierno directamente). Su función principal es la emisión de dictámenes preceptivos pero no vinculantes sobre anteproyectos de leyes del Estado y proyectos de decretos legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y de aquellos proyectos de decretos que a juicio del Gobierno especial trascendencia en la regulación de esas mismas materias, además de la emisión de dictámenes de carácter facultativo, la elaboración de estudios o informes relativos a intereses económicos y sociales “propios de los interlocutores sociales” y otras variadas competencias de orden interno.

Como puede verse, el CES no es exactamente un órgano de diálogo social, no sólo por la índole de sus funciones institucionales, sino también por la condición de sus componentes. Pero puede afrontar ese tipo de prácticas y, de hecho, suele actuar como foro de encuentro y debate de asuntos laborales y sociales entre los interlocutores sociales, y suele funcionar también como vía de comunicación entre el Gobierno y dichos interlocutores a propósito de la elaboración de normas laborales y de la programación de diversos aspectos de la política social. En particular, la elaboración de dictámenes sobre los textos preparatorios de normas laborales y sociales supone una interacción más o menos explícita entre los promotores del proyecto y receptores del dictamen (los representantes gubernamentales) y los emisores de dicho parecer. A fin de cuentas, la opinión de los miembros del CES, no siempre coincidente dicho sea de paso (por las diferencias de intereses entre las representaciones de trabajadores y empresarios básicamente), suele ser un importante elemento en el proceso de construcción de la norma de referencia.

Con las diferencias que derivan del correspondiente orden de competencias, órganos parecidos se han creado en diversas comunidades autónomas. En la de Andalucía, por ejemplo, la Ley 5/1997, de 26 noviembre, crea y regula un consejo económico y social de ámbito autonómico que persigue también la participación de los ciudadanos

“en la vida política, económica, cultural y social”, particularmente a través de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, en tanto que, a tenor del artículo 7 de la Constitución, “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses que les son propios”. Dicha disposición legal, por cierto, es fruto de un acuerdo previo de diálogo social entre las principales organizaciones empresariales y sindicales de ese territorio, y pretende en esencia abrir un cauce “de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos”, aunque sus funciones se centren de nuevo en la emisión de informe sobre anteproyectos de normas en materia socioeconómica y la elaboración de estudios e informes en ese mismo terreno. Su composición también es parecida a las del CES estatal.

Con un destino más explícito de diálogo social se han creado otros órganos en diversas comunidades autónomas. Tal es el caso del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, creado (por Ley 4/1983, de 27 de junio) con la función principal de “facilitar la consulta y la cooperación entre la Administración autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales”, y entre éstas mismas organizaciones. También es el caso, de forma más clara aún, del Consejo de Diálogo Social de Castilla-León, regulado por Ley 8/2008, de 16 de octubre, “como máximo órgano de encuentro y participación institucional de los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Castilla y León” con la función principal de fomento y práctica del diálogo social, entendido como proceso “de negociación y concertación en materias económicas y sociales” entre el gobierno autonómico y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en ese ámbito. Es el caso, en fin, del Consejo de Diálogo Social y Participación Institucional de Aragón, creado y regulado por la Ley 1/2018, de 8 de febrero, con el fin de “fomentar el diálogo social” en dicho territorio, como fórmula comprensiva de “todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes del Gobierno de Aragón y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón sobre temas de interés común relativos a la política económica y social”.

9. El diálogo social ritualizado pero carente de procedimiento específico

Una segunda manifestación del impulso legal de ese tipo de prácticas en el ordenamiento español es lo que hemos denominado diálogo social “ritualizado”, por estar previsto y dirigido por la ley pero carecer de sede específica y de procedimiento preestablecido. En estos casos, la norma legal prevé e incluso impone la práctica de diálogo, pero se desentiende del modo de llevarlo a cabo. La intervención del legislador se agota en estos casos en una labor de impulso o exigencia, mediante la imposición al Gobierno de un deber de “consulta” respecto de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a la hora de proyectar y preparar la aprobación de normas reglamentarias en determinadas materias. Una consulta que, obviamente, se ha de efectuar con carácter previo a la toma de la decisión correspondiente, y para la que, en buena lógica, debe proporcionarse la información y documentación pertinentes.

La consulta, por otra parte, es preceptiva pero no vinculante, aunque suele dar lugar a un proceso más o menos largo, y más o menos intenso, de intercambio de pareceres e incluso de negociaciones que con frecuencia influyen en el contenido de la norma finalmente aprobada.

Esa previsión juega, por ejemplo, para la preparación de la norma que anualmente –o, en su caso, con carácter semestral-- ha de fijar el salario mínimo interprofesional. La legislación laboral española, tratando de dar cumplimiento al mandato constitucional de “suficiencia” de los salarios, manda fijar con esa periodicidad una cuantía mínima para esa forma de retribución del trabajo asalariado, pero deja esa tarea en manos del Gobierno de cada momento (art.27 del Estatuto de los Trabajadores). Para ello, el responsable gubernamental debe guiarse por una serie de criterios (índice de precios de consumo, productividad media nacional, incremento de la participación del trabajo en la renta nacional y coyuntura económica general), y, por lo que ahora más nos interesa, debe proceder a esas consultas previas. En este caso, las posiciones de las organizaciones sindicales y empresariales suelen estar bastante separadas, y raramente confluyen en una cuantía salarial determinada o en un determinado porcentaje de subida del salario respecto de la del periodo precedente. Por ello, el Gobierno suele aplicar una tasa intermedia entre una y otra posición, aunque en determinadas fases se ha guiado en mayor medida por la propuesta sindical que por la empresarial. En los últimos años la subida del salario mínimo en España ha sido más considerable que en otras épocas, tal vez por esa razón.

Una segunda materia sometida a esta regla de consulta previa es la relativa a la jornada de trabajo. La previsión legal correspondiente (artículo 34.7 de aquella misma disposición legal) tiene una factura similar a la anterior, en el sentido de que también contempla y exige el trámite de “previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas”. No obstante, en este caso no se trata de un mandato de cumplimiento periódico, sino de una mera habilitación de carácter más ocasional, pues una vez utilizada se cierra el ciclo normativo correspondiente. La regla se refiere en este caso al establecimiento de “ampliaciones o limitaciones en la ordenación y duración de la jornada de trabajo y de los descansos” y de otra “especialidades” en el régimen de esa condición laboral, siempre “para aquellos sectores, trabajos y categorías profesionales que por sus peculiaridades así lo requieran”. Como hemos tratado de decir, la virtualidad de esta previsión legal desde el punto de vista del diálogo social es mucho menor, no ya por la importancia de la materia, que es indiscutible, sino más bien por el ritmo de esa intervención gubernamental, que en principio se agota con la aprobación de la norma de referencia, sin perjuicio de que tal regulación pueda ser objeto de revisión o modificación en cualquier momento y de que, para ello, haya de cumplirse asimismo la exigencia de consulta previa. El preámbulo de la norma vigente en la materia (Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre) da cumplida cuenta de ese trámite de consulta previa, pero no alumbra mucho sobre lo que pudo dar de sí, desde el punto de vista del “diálogo” (o la eventual negociación), la consulta del Gobierno a las mencionadas organizaciones sindicales y empresariales.

Otro caso interesante a estos mismos efectos lo ofrece la regulación de condiciones de trabajo por rama de actividad. Es sabido que, al menos en la actual configuración del ordenamiento laboral español, la regulación de condiciones de trabajo por ramas o sectores de actividad es competencia típica y prácticamente ineludible de la negociación colectiva, por tratarse de la tarea más genuina y tradicional de los convenios colectivos. Pero la legislación española (disposición adicional séptima del estatuto de los Trabajadores) habilita al Gobierno para que apruebe normas reglamentarias con ese objeto en aquellos ámbitos de producción o demarcaciones territoriales “en que no exista convenio colectivo”. Para ello, no obstante, además de dar preferencia a la eventual extensión de un convenio colectivo en vigor, debe proceder también a consultas previas con las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales. Con la particularidad, en este caso, de que el trámite de consulta podrá efectuarse cuantas ocasiones que los responsables gubernamentales consideren oportunas. Se habla así de una especie de proceso de consultas, o de consultas sucesivas a la búsqueda del texto más apropiado, lo cual implica inevitablemente alguna práctica de negociación. No ha sido, en todo caso, un procedimiento muy utilizado en el sistema español, por lo que tampoco existe mucha información, ni mucha reflexión, sobre lo que ha comportado o pudiera comportar.

Un procedimiento similar de consultas ha previsto la legislación española --a través del artículo 6 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre-- para la aprobación de normas reglamentarias en materia de prevención de riesgos laborales. De nuevo se trata de un trámite de carácter obligatorio y de realización previa a la aprobación de la norma correspondiente. Implica, por lo tanto, cierto grado de intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la elaboración de la disposición reglamentaria de referencia, aunque tampoco se especifican los términos de ese procedimiento, ni en lo que se refiere a su posible duración ni en lo relativo a su contenido. En todo caso, se trata ahora de una previsión legal de virtualidad permanente, puesto que entra en juego cada vez que el Gobierno proyecte la aprobación de normas reglamentarias en esa materia preventiva. La consulta, además, se debe referir en estos casos a todos los aspectos que deben comprender y regular ese tipo de disposiciones, desde los requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo a las limitaciones o prohibiciones que puedan afectar “las operaciones, los procesos y las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores”, pasando por muchas otras cuestiones atinentes a los deberes y a las medidas de seguridad y salud en el trabajo.

El procedimiento de consulta como detonante del correspondiente proceso de diálogo social ha sido previsto, en fin, para el desarrollo reglamentario de algunos capítulos estructurales de la legislación laboral española, como es el caso del título dedicado por nuestro Estatuto de los Trabajadores a la representación de los trabajadores en la empresa. Para acometer esa tarea de desarrollo de la norma legal a través de disposiciones reglamentarias el legislador ha utilizado de nuevo la técnica de remisión y apoderamiento al poder ejecutivo (disposición final segunda del Estatuto de los

Trabajadores), con la ya conocida fórmula de “previas las consultas que considere oportunas a las asociaciones empresariales y organizaciones sindicales”. La norma de referencia tiene indiscutible relevancia para la constitución efectiva de ese tipo de representación de los trabajadores (al que nosotros solemos conocer como “representación unitaria”) en “empresas pertenecientes a sectores de actividad en las que sea relevante el número de trabajadores no fijos o el de trabajadores menores de dieciocho años, así como a los colectivos en los que, por la naturaleza de sus actividades, se ocasione una movilidad permanente, una acusada dispersión o unos desplazamientos de localidad, ligados al ejercicio normal de sus actividades”. Pero tampoco aquí da el legislador mayores precisiones sobre el alcance material o temporal de las consultas, más allá de su carácter previo a la adopción de la norma correspondiente. Aunque no se diga nada al respecto, es claro que son, una vez más, consultas de efecto no vinculante, y cabe pensar razonablemente que deben abrir un proceso de diálogo que también permita la negociación, por tratarse de una materia especialmente sensible para trabajadores y empresarios. Curiosamente, la norma finalmente aprobada al calor de este mandato (Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre) no hace referencia alguna a esas consultas previas, pero por la índole de la materia y por el contexto en el que fue aprobada es seguro que fueron tenidas en cuenta.

10. El diálogo social como práctica informal: primeras manifestaciones

Ninguna de las previsiones legales que acabamos de reseñar en los epígrafes anteriores carece de relevancia. De una forma u otra, todas ellas han servido para facilitar o canalizar el contacto entre los responsables institucionales de la política social y los llamados agentes sociales y, a la postre, para dar a las representaciones colectivas de trabajadores y empresarios algún grado de intervención en las decisiones --de programación, de gestión o de regulación-- de los poderes públicos en materia laboral y social. Pero también hay que tener en cuenta que no han sido las vías principales de diálogo social en la experiencia española ni las que han dado mayores rendimientos. Las formas más intensas y más frecuentadas de diálogo social han sido por el contrario las que han nacido de la propia voluntad de los interlocutores, sin previsión legal expresa. Podría decirse que el diálogo social en España ha sido fruto sobre todo de la convicción del poder público y de los agentes sociales acerca de sus ventajas para la gobernanza laboral y social. Es verdad que a veces el legislador ha tomado nota de ello y ha tratado de incentivar esas prácticas a determinados efectos, como hizo en su momento la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, para “la elaboración de la política preventiva”, que habría de llevarse a cabo “con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas”. Pero generalmente se ha tratado de prácticas de diálogo social sin más base que esa especie de convicción o determinación de los actores (desde los responsables gubernamentales a los agentes sociales) acerca de su utilidad y conveniencia. Y sin perjuicio de los efectos que en ese mismo sentido pudieran derivarse de la “relevancia constitucional”

que el artículo 7 de la Constitución española, al que ya hicimos referencia, otorga a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales.

Salvando los periodos de autoritarismo más exacerbado, las prácticas de concertación social han sido conocidas en España a lo largo de la pequeña historia de su legislación laboral. No era de extrañar, por ello, que la recuperación de los principios democráticos durante la segunda mitad de la década de los años setenta del siglo pasado supusiera también el regreso de las prácticas de diálogo entre los responsables políticos y las organizaciones sindicales y empresariales libres con vistas a la configuración y ordenación del sistema de relaciones sociales y, en general, de la política social. El diálogo político y social (entre actores políticos y agentes sociales) fue en efecto uno de los rasgos caracterizadores del periodo de la transición política hacia el actual régimen democrático, y sus efectos se han dejado notar desde entonces en el gobierno de los asuntos de contenido laboral y social. Obviamente, las prácticas de diálogo social han experimentado desde entonces muchas vicisitudes y continuos altibajos, con alternancia de periodos de intenso diálogo y periodos de actuación “unilateral” del correspondiente responsable político. Pero al mismo tiempo puede advertirse en nuestro país una línea de continuidad que ha sido capaz de atravesar por las más diversas coyunturas políticas y que en ningún momento ha llegado a desaparecer por completo, pese a sus sombras o sus caídas transitorias.

La primera muestra significativa de diálogo social en el actual periodo constitucional español pertenece al denominado Acuerdo Básico de Empleo, firmado en el año 1979 por las organizaciones Unión General de Trabajadores (por el lado de los trabajadores) y Confederación Española de Organizaciones Empresariales (por el lado de los empresarios). Como se ve, no fue un acuerdo trilateral, ni en esa ocasión estuvieron presentes todas las grandes organizaciones sindicales que ya operaban por aquellas fechas en el sistema laboral español. Pero el ABI-1979 puede considerarse un fruto del diálogo social no tanto por su estructura como por sus efectos. En realidad, tal acuerdo sirvió para preparar el texto de la Ley del Estatuto de los Trabajadores que exigía el artículo 35.2 de la Constitución española y que fue aprobada efectivamente por el Parlamento español en marzo de 1980. El ABI-1979 fue, por consiguiente, un ejemplo de manual de interacción entre los agentes sociales y los responsables de la actividad legislativa en materia laboral. No hubo una negociación directa a tres bandas, pero sí un intercambio provechoso de pareceres y propuestas entre el poder político y los agentes sociales a partir de un texto pactado entre representaciones colectivas de trabajadores y empresarios. El ABI-1979 sirvió, además, para introducir en España la representación sindical en las empresas conforme a unos criterios que pocos años después (en 1985) fueron incorporados al texto legal de referencia (La actual Ley Orgánica de Libertad Sindical).

Esa forma de diálogo indirecto o más sigiloso se repetiría en el año 1980 a través de otro gran acuerdo bilateral entre aquellos mismos interlocutores, destinado sobre todo a ordenar la actividad de negociación colectiva en un sistema de relaciones laborales

--el español— que se encontraba en pleno proceso de transformación desde los moldes autoritarios precedentes a un estadio de plena vigencia del principio de autonomía colectiva. Pero el gran aldabonazo del dialogo social vendría al año siguiente con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo, en el que participaron representantes del Gobierno del momento y representantes de la organización empresarial mayoritaria (a la que ya empezaba a unirse la CEPYME como principal patronal de las pequeñas y medianas empresas) y de las dos grandes organizaciones sindicales españolas (con la incorporación, por lo tanto, de la Confederación de Comisiones Obreras, voluntariamente apartada de los acuerdos anteriores). El ANE-1981 fue ya un acuerdo tripartito o trilateral, con participación y firma de representantes gubernamentales, centrado sobre todo en la planificación de la política de empleo (de la que surgieron muchas medidas de fomento del empleo para hacer frente a la escalada del desempleo durante aquellos años), en la acomodación de la Administración laboral al nuevo contexto normativo e institucional (sobre todo en materia de despidos colectivos), y en la supervisión de las subidas de salarios a través de la negociación colectiva (para conjugar el mantenimiento del poder adquisitivo con el control de la inflación). En la terminología (e “ideología”) de la época, se trataba de un “pacto social” mediante el que el Gobierno se aseguraba el respaldo de los agentes sociales y éstos conseguían cierto grado de influencia en la política laboral y social.

La experiencia de concertación a gran escala de la política laboral y social fue seguida en el periodo 1983-1986 con diversos acuerdos. Muchos de ellos (en 1983, por ejemplo) fueron sencillamente acuerdos interprofesionales de carácter bilateral por los que las organizaciones sindicales y empresariales diseñaban sus estrategias en el ámbito de las relaciones de trabajo conforme al contexto político reinante o la programación de la acción política. Pero dentro de ese periodo también se negoció y firmó el Acuerdo Económico y Social de 1984, en el que participaron aquellos mismos interlocutores del ANE-1981, entre ellos el Gobierno. El AES-1984 constituyó otra cima importante del diálogo social en España, y tal vez sea todavía una de sus principales manifestaciones dentro de la ya larga y sustanciosa experiencia española en ese terreno. Como el ANE de 1981, el AES quería proyectar sus previsiones sobre dos grandes espacios de juego: de un lado, sobre el espacio político, para que los poderes públicos competentes desarrollaran su política social y de empleo con arreglo a determinadas orientaciones; de otro lado, el espacio de las relaciones laborales, con el fin de que la negociación colectiva entre representantes de trabajadores y empresarios se desarrollara dentro de unas coordenadas compatibles con la estrategia política. También pretendía, como su antecedente, apuntalar el aún joven sistema democrático español y contribuir a la buena marcha del sistema económico y productivo. De ahí que muchas veces se le haya considerado como un ejemplo paradigmático de “pacto social”.

El hecho de que el AES-1984 fuera una de las principales cumbres de la experiencia española de diálogo social también quiere decir que a partir de su entrada en escena ese método de acercamiento e interacción entre el Gobierno y los agentes sociales experimentó cierto debilitamiento, seguramente por una mezcla de motivos políticos y

razones de índole sindical. Unas veces, por la rivalidad entre los dos grandes sindicatos existentes en España y su variado grado de compenetración con la estrategia y la línea ideológica del Gobierno. Otras veces, por recelos entre el lado sindical y el lado empresarial. Lo cierto es que durante los sucesivos mandatos del Gobierno socialista de aquel periodo de la historia de España ya no se alcanzaron más acuerdos tripartitos de relieve, aunque ello no significó la desaparición de las prácticas de diálogo social, sino más bien una significativa reorientación de las mismas. En lugar de la negociación tripartita de otros momentos, empezó a practicarse en efecto una suerte de negociación bilateral, sobre todo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, aunque también entre el Gobierno y las organizaciones empresariales. Muchas fueron las materias tratadas a través de estos canales tan singulares de diálogo social. Estuvo muy presente en las mesas de negociación el sistema de seguridad social, tanto para ampliar su acción protectora como para introducir nuevas exigencias para el acceso a las pensiones con fines de sostenibilidad económica o para reajustar el coste que en concepto de cotizaciones suponía la protección social para las empresas. También se introdujeron por esa vía nuevos derechos de información de los representantes de los trabajadores acerca de la contratación laboral (el denominado “control sindical de los contratos”), y se dieron los primeros pasos para regular los derechos de representación y negociación colectiva en el ámbito de los empleados públicos. Se trataron de actualizar, en fin, las reglas hasta entonces existentes sobre política de empleo en el ámbito rural y sobre las actividades de formación profesional desarrolladas por la Administración laboral para trabajadores y desempleados.

11. El diálogo social como ingrediente habitual de los procesos de reforma del sistema legal español

Desde aquellas primeras fases de rodaje del actual régimen constitucional español, el diálogo social se ha convertido en ingrediente clásico y habitual tanto de la estrategia política como de la estrategia de las grandes organizaciones sindicales y empresariales. Como regla general, en efecto, las grandes intervenciones del poder público en materia laboral y social vayan precedidas o acompañadas de procesos de diálogo social, y lo sorprendente o noticioso es lo contrario, hasta el punto de que las críticas o imputaciones a la acción de los responsables políticos muchas veces se reducen, cuando ello ocurre, a la falta de diálogo social en sus decisiones o medidas, como si tal circunstancia bastara para descalificarlas. Siendo así, es fácil de imaginar que el diálogo social ha estado presente en buena parte, o la mayor parte, de las actuaciones de los poderes públicos en el terreno de la política social, desde la política de empleo a la reconfiguración del sistema de seguridad social, pasando por los más variados aspectos del mercado de trabajo (intermediación laboral, reclutamiento de trabajadores a través de empresas de trabajo temporal, modalidades de contratación laboral), de la relación individual de trabajo (ordenación del tiempo de trabajo, facilidades para la conciliación de la vida laboral y familiar, modificación de condiciones de trabajo, reestructuraciones de plantilla), del sistema de relaciones laborales (representación de los trabajadores

en la empresa, ordenación de la negociación colectiva, formación profesional para el empleo, solución extrajudicial de conflictos laborales), del ámbito de la protección social (subsidios de desempleo, rentas activas de inserción, prestaciones de protección a la familia, atención a las situaciones de dependencia), o, en fin, de la maquinaria administrativa de gestión y supervisión de las relaciones de trabajo y seguridad social (sistema de inspección de trabajo y seguridad social, sistema de infracciones y sanciones en el orden social).

Muchas de esas intervenciones, como también es fácil de intuir, se han llevado a cabo a través de procesos más o menos complejos, o más o menos ambiciosos, de reforma del sistema legal español. En buen número de casos, han sido procesos de “reforma laboral”, por utilizar esta conocida expresión. Pero otras muchas veces se ha tratado de la reforma de la legislación de seguridad social o de otras disposiciones legales importantes en el ámbito de lo laboral o social, como la política de empleo y de intermediación en los procesos de colocación y contratación de los trabajadores (bastante ligada por cierto a la reforma laboral). En todos estos procesos de reforma legal ha sido habitual la presencia del diálogo social, pero la trayectoria seguida a estos efectos por los protagonistas (tanto los gubernamentales como los sindicales o empresariales) no ha sido precisamente lineal. El diálogo social ha sido un compañero de viaje bastante frecuente, pero en ocasiones no ha llegado a comparecer o se ha retirado antes de tiempo, por falta de buena disposición o por desavenencias insuperables. En esa variable relación del diálogo social con los procesos de reforma de la legislación laboral y social ha tenido bastante que ver, por cierto, el uso por parte del Gobierno promotor de la reforma del decreto-ley, como instrumento que permite aprobar normas de rango legal con carácter urgente o inmediato, sin perjuicio de la exigencia constitucional de convalidación posterior por parte del poder legislativo (por el Congreso de Diputados, concretamente). A veces, el uso de ese procedimiento de elaboración de normas legales le ha servido al Gobierno para excluir de plano la negociación previa con los agentes sociales, pero otras veces, por curioso que parezca, han sido los agentes sociales los que, tras una fase de diálogo social, han pedido al Gobierno el uso de esa vía para llevar al texto legal, sin interferencias del Parlamento, lo pactado en la mesa de diálogo.

Las primeras reformas significativas de la legislación laboral española tras la Constitución de 1978 (como la efectuada por la Ley 32/1984) se llevaron a efecto al calor de los grandes acuerdos alcanzados durante aquellos años (como el ANE y el AES), aunque sin una fase previa propiamente dicha de diálogo social. También las primeras grandes reformas postconstitucionales en materia de seguridad social se fraguaron en ese contexto y en condiciones similares, con la particularidad no obstante de que en este caso no sólo no hubo acuerdo expreso previo con las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios, sino que se suscitaron más bien reacciones adversas o contrarias a ese tipo de reajustes en el mencionado sistema de protección social. Aunque en el paso de unas a otras se registraron también episodios de negociación y acuerdo entre los responsables gubernamentales y las organizaciones

sindicales o empresariales (como tuvimos ocasión de decir en el epígrafe anterior), esa penumbrosa o sinuosa relación entre las grandes operaciones de reforma legal y el diálogo social pudo advertirse asimismo con ocasión de la reforma laboral del bienio 1993-1994, respecto de la que el Gobierno, según sus propias palabras (consignadas en el preámbulo del Real Decreto-ley 18/1993), “convencido de que las políticas que deben adoptarse para conseguir tales objetivos exigen cambios estructurales profundos y el esfuerzo solidario de todos los agentes involucrados en su adopción y aplicación, convocó a los agentes sociales para la búsqueda consensuada de soluciones, que de antemano sabía que no serían fáciles aunque sí de urgente aplicación”. Los objetivos no eran otros, como se habrá comprendido, que hacer frente a la “gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo”.

Ese guiño a los agentes sociales, como seguramente recordará el lector, no sirvió ni mucho menos para aplacar los ánimos por la parte sindical. De hecho, esa concreta operación de reforma laboral suscitó en medios sindicales algunas de las reacciones más decididas que hemos podido conocer en España a propósito de la intervención reformadora de los Gobiernos de turno. No obstante, no pasaron muchos años hasta la recomposición del clima de diálogo entre los responsables políticos y los agentes sociales, incluso para llevar a cabo reformas significativas de la legislación laboral y de empleo. En el mismo año 1994 se firmó un relevante Acuerdo entre la Administración del Estado y los Sindicatos mayoritarios en el empleo público para la modernización de las estructuras administrativas y la reordenación de las condiciones de empleo en ese ámbito. Pero más importantes aún fueron desde luego los Acuerdos alcanzados en el año 1997 (*Acuerdos de Estabilidad en el Empleo y para el fomento de la contratación indefinida, el Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad y el Acuerdo de Racionalización y Consolidación del Sistema de la Seguridad Social*) y en el año 2001 (*Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social*), en los que intervino un Gobierno de distinto signo político y en los que estuvo la base de las reformas de la legislación laboral y de seguridad social que se llevaron a efecto por aquellas fechas. Fueron, por lo tanto, reformas negociadas, en cuyo contexto se pudo retomar además la senda ya clásica de negociación bilateral de ámbito interprofesional entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas con vistas a la ordenación de la actividad de negociación colectiva y a la introducción de pautas generales en la regulación pactada de las relaciones de trabajo (*como el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva, más conocido como ANC y renovado desde 1997 en varias ocasiones, o el Acuerdo de Cobertura de Vacíos, también firmado en 1997*).

Tras esas nutridas experiencias, el diálogo social volvió a sumirse en España en una etapa de mayor discreción, con momentos incluso de tensión y enfrentamiento entre las instancias de responsabilidad política y las organizaciones sindicales. De hecho, fueron aprobadas reformas relativamente profundas en el Estatuto de los Trabajadores (2001) y en la protección por desempleo (2002) sin acuerdo previo con los interlocutores sociales. Pero el cambio de Gobierno en el año 2004 supuso una

vez más la recuperación de las sendas de diálogo social y la apertura de una nueva fase de entendimiento que llegaría hasta que se dejaron sentir con fuerza los primeros síntomas de la crisis económica de 2008. Las reformas legales aprobadas en el año 2006 fueron una buena muestra de esa decidida disposición al diálogo social, incluso un canto a las ventajas y bonanzas de ese método de preparación de normas legales. El preámbulo de la norma que dio paso a tales reformas (el Real Decreto-ley 5/2006), luego reproducido en la norma parlamentaria que supuso su recepción en sede parlamentaria (Ley 43/2006), es todo un símbolo en ese sentido. Decía esa norma, por lo pronto, que “a la hora de afrontar los desequilibrios de nuestro mercado de trabajo, conviene recordar que la concertación y el diálogo social desarrollados en España en los últimos treinta años han contribuido decisivamente a las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que ha experimentado nuestro país en ese periodo”, para añadir a continuación que “el destacado papel desempeñado en este proceso por los interlocutores sociales, y más concretamente por las organizaciones representativas de los empresarios y de los trabajadores, ha sido posible gracias al reconocimiento que el artículo 7 de la Constitución hace de tales organizaciones para la defensa y promoción de los intereses que les son propios”.

Y todo ello para llegar a la conclusión de que “la experiencia de los más de veinticinco años transcurridos desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores nos enseña que los cambios y reformas del modelo de relaciones laborales y del mercado de trabajo de las que se han derivado efectos más positivos para la economía española, para la creación de empleo y para mejorar la situación de los trabajadores, son siempre aquellas que han tenido su origen en el diálogo, en la concertación y en el consenso social”. El orgullo de los promotores de la reforma en aquel caso era palpable y evidente, hasta el punto de que se atrevieron a relatar, en el propio texto legal, el trayecto seguido por los intervinientes hasta la consecución de los acuerdos de referencia, iniciado con una “Declaración para el Diálogo Social” suscrita en 2004 por el Presidente del Gobierno y los representantes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, seguido por la encomienda a una comisión de expertos de la realización de un informe, por un proceso de diálogo y negociación entre dichos interlocutores a través de una “Mesa de Diálogo Social” y, finalmente, por la firma del “Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo”.

No deja de ser un pequeño manual del diálogo social, fruto de la experiencia acumulada a lo largo de los años y válido prácticamente para todos los procesos de acercamiento y negociación entre los responsables gubernamentales y los agentes sociales conocidos en España. Pero las coyunturas de crisis económica profunda son menos propicias para el diálogo social, por lo que parece demostrar la experiencia. Son momentos en los que los responsables gubernamentales suelen proyectar medidas más restrictivas desde el punto de vista económico y financiero y más atentas a las necesidades de competitividad y productividad de las empresas. Por ello, los intentos de aproximación y de búsqueda de consenso se hacen mucho más arduos y esquivos. Lo puso de relieve la reforma laboral de 2010, en la que su promotor gubernamental (en el preámbulo de

la norma de urgencia aprobada a tal efecto, el Real Decreto-ley 10/2010) quería dejar a salvo su buena disposición a un diálogo ya prácticamente imposible al aclarar que “este conjunto de medidas no contradicen la voluntad manifestada por el Gobierno a lo largo de todo este proceso de diálogo social de respetar el período que se han dado los interlocutores sociales en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva suscrito el pasado mes de febrero para acordar las modificaciones que crean convenientes en la negociación colectiva”, para acabar confesando, tras poner de relieve que se había debatido “hasta apurar las posibilidades de alcanzar un acuerdo”, que, una vez “agotados los esfuerzos por alcanzarlo”, no podía dilatarse por más tiempo la adopción de las medidas que se consideraban necesarias “para dinamizar el mercado de trabajo y mantener el empleo existente”. Las medidas, como era de esperar, fueron consolidadas en sede parlamentaria (Ley 35/2010), con parecidas expresiones de decepción respecto del fracaso del diálogo social.

La decepción y, sobre todo, la falta de diálogo social sería también la característica de los años siguientes. El mismo Gobierno aprobó pocos meses después una reforma muy significativa del marco legal de la negociación colectiva proporcionado por el Estatuto de los Trabajadores, de nuevo mediante una norma legal de urgencia (Real Decreto-ley 7/2011) en la que se reiteraba la necesidad de que, “en defecto de pacto entre los interlocutores sociales”, y pese a “las expectativas de un eventual acuerdo social”, se acelerara al máximo “la adopción de las medidas comprometidas en el mandato dado al Gobierno por las Cortes Generales”. Se echaba de menos el diálogo social, pero, comprensiblemente, sus dificultades no podían paralizar la acción de gobierno ni la actividad legislativa. El cambio de Gobierno registrado poco tiempo después no entrañó un cambio de escenario ni mucho menos, sino más bien la continuidad de esa línea de reformas legales de concepción y elaboración exclusivamente gubernamental. La reforma laboral de 2012 (iniciada por el Real Decreto-ley 3/2012 y reafirmada por la Ley 3/2012) quizá sea uno de los exponentes más señalados del contexto de desavenencias o cuando menos falta de sintonía entre los responsables gubernamentales y los interlocutores sociales, especialmente por el lado sindical. Tampoco las reformas de la legislación de seguridad social de ese periodo (como la Ley 23/2013) contaron con el sustento del diálogo social, pese a que trataron de buscar apoyo en el denominado “Pacto de Toledo” (un acuerdo alcanzado entre los partidos políticos con representación parlamentaria para afrontar de manera conjunta los problemas del sistema español de seguridad social).

El devenir del diálogo social con posterioridad ha tenido muchos vaivenes. Durante los años siguientes no tuvo grandes expresiones, pero tampoco estuvo ausente por completo. Según el preámbulo de la propia norma, el texto de la nueva ordenación legal de la Inspección de Trabajo (Ley 23/2015) fue “consultado y debatido” con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas con carácter previo a su aprobación parlamentaria. Y tales prácticas han podido estar presentes también en las fases preliminares de preparación de otras normas de contenido laboral o social. Por ejemplo, en la nueva ordenación legal de la formación profesional para el empleo

(Ley 30/2015), en la que se hace referencia además a un “Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo” firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2015. Pero la estrategia de los interlocutores sociales en ese periodo parecía dirigirse en mayor medida a la consecución de acuerdos bilaterales para seguir ordenando y orientando la actividad de negociación colectiva que al pacto con un Gobierno conservador. Habría que esperar, una vez más, al cambio de Gobierno para la revitalización del diálogo social.

El nuevo periodo gubernamental iniciado en el año 2019 ha conocido en efecto una notable intensificación del diálogo social, en parte por las necesidades de apoyo político y social de los nuevos responsables gubernamentales, y en parte por la situación generada por la pandemia de la covid-19. Lo cierto es que la actividad legislativa del último bienio ha estado presidida por las prácticas de diálogo social, que han estado detrás, por ejemplo, de la puesta en marcha de una nueva prestación de seguridad social conocida como “ingreso mínimo vital” (Real Decreto-ley 20/2020), de la nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo (Real Decreto-ley 28/2020 y Real Decreto-ley 29/2020, luego traducidos a norma de cuño parlamentario), y de otras disposiciones legales de variada índole en el terreno social (como el Real Decreto-ley 3/2021 de medidas para reducir la llamada “brecha de género” en materia de pensiones de seguridad social, o el Real Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público). Como puede verse, en todos estos casos que se acaban de citar el diálogo social ha vuelto a servir de soporte al Gobierno no sólo para impulsar operaciones de reforma o reordenación de la legislación aplicable a las relaciones de trabajo o a la protección social, sino también como una especie de aval al Gobierno para la utilización del procedimiento legal de urgencia en la conformación de la correspondiente regulación legal, pese a su carácter estructural y a su vocación de perdurabilidad. Ese sustento –sustento para el uso del decreto-ley-- es desde luego discutible, y de alguna manera vuelve a empañar el valor indudable del diálogo social, pos oscurecer innecesariamente el papel del poder legislativo. Quienes asumen la tarea de preparación preliminar de textos normativos a través del diálogo social deberían ser especialmente escrupulosos con la técnica normativa y, en particular, con el reparto de competencias que para el desarrollo de la actividad legislativa se deriva de la Constitución, en el que debe preservarse siempre el protagonismo del Parlamento.

Esperemos que así ocurra cuando se eleve a soporte normativo el fruto del “Acuerdo sobre pensiones” firmado en junio de 2021 entre los habituales interlocutores de los procesos de diálogo social en España. Constituye otra muestra destacada de la experiencia española de diálogo social, en la que se abordan aspectos radicalmente estructurales del sistema español de seguridad social, como los relativos a sus fuentes de financiación, a la edad de acceso a la pensión de jubilación o a los criterios e índices de revalorización de las pensiones, entre otros muchos de similar envergadura. Ante ese nuevo pacto social, no está de más insistir en la competencia genuina del poder legislativo, donde toma asiento por lo demás la soberanía popular y donde puede entenderse representada la sociedad en su conjunto, para el traslado de esas previsiones

al pertinente texto legal. Es buena noticia la consecución de un consenso básico sobre tales cuestiones en el ámbito profesional y económico a través del dialogo social, pero la última palabra sobre la reconfiguración o el reajuste del sistema de seguridad social debe quedar en manos de la instancia parlamentaria. Como la experiencia ha venido demostrando, y como venimos repitiendo, es ése uno de los puntos críticos del diálogo social en España, y tal vez lo sea también en otros países: el acuerdo del responsable político con las representaciones mayoritarias de trabajadores y empresarios no puede ser alternativa al proceso de discusión, tramitación y elaboración parlamentaria de los textos legales, ni puede suponer ninguna clase de condicionamiento o limitación para la soberanía de las cámaras legislativas.

12. El diálogo social como sustento de la legislación de urgencia durante la crisis sanitaria

Distinto puede ser el juicio cuando las tareas de construcción normativa deben dar respuesta rápida y urgente a situaciones extraordinarias. Eso es lo que ha sucedido durante la pandemia covid-19, en la que los poderes públicos han tenido que reaccionar con presteza a situaciones que, por desconocidas, eran prácticamente imprevisibles. La respuesta institucional y normativa corresponde en esos supuestos al conjunto de las instancias públicas, pero es evidente que compete sobre todo al poder ejecutivo, por su mayor y más rápida capacidad de reacción ante tales acontecimientos. También parece claro que el Gobierno de la nación puede acudir en tales escenarios a mecanismos de carácter extraordinario o excepcional, entre ellos el procedimiento de aprobación de normas legales mediante lo que en España conocemos como “decreto-ley”, sin perjuicio de su convalidación en sede parlamentaria. Para ello, al Gobierno le basta con observar las correspondientes prescripciones y previsiones constitucionales, pero también puede echar mano de las dosis de apoyo y colaboración que por naturaleza suele aportar el dialogo social. Y así ha sucedido en España. Es verdad que en un primer momento las medidas fueron adoptadas de forma directa e inmediata por el titular del poder ejecutivo, pero pronto se pudo abrir un canal de diálogo social que fue fructificando en sucesivos acuerdos y suministrando criterios de consenso para la pertinente regulación. En el trasfondo de todo ello se situó durante un largo tramo temporal (hasta mediados del año 2021) la declaración del “estado de alarma”, que habilitaba la adopción de medidas restrictivas que de otro modo no habrían tenido fundamento institucional.

El diálogo social en el contexto de lucha contra la crisis sanitaria originada por la covid-19 ni entró en escena desde el primer minuto, como acabamos de decir, ni alcanzó a todas las medidas adoptadas por el Gobierno a tales fines. Por razones comprensibles, muchas de ellas quedaron extramuros de su influencia, como ha sido el caso de las medidas de contenido primordialmente financiero, tributario o estrictamente, de las relativas a la organización administrativa o jurisdiccional, de las aplicadas a los sectores de producción y consumo de energía, de las tocantes a la

vivienda o de las previstas para el ámbito del arte y la cultura. Pero sí lo fueron las que afectaban de manera más directa al trabajo, tanto al de carácter asalariado como al de carácter autónomo, pero con una interesante y comprensible diferencia: mientras que las medidas dirigidas al ámbito de las empresas y de los trabajadores asalariados fueron negociadas con los sindicatos y las asociaciones empresariales, las medidas aplicadas al trabajo autónomo fueron debatidas y acordadas con organizaciones representativas de esa otra parcela profesional y económica. En ambos casos, no obstante, se siguieron procesos parecidos de diálogo social, y en ambos casos los acuerdos resultantes de dicho proceso sirvieron también para crear estructuras de cierta estabilidad para el seguimiento y evaluación de los acuerdos, para la exploración de nuevas medidas en el futuro más o menos inmediato y, en general, para examinar y atender la situación del empleo. De todo ello puede extraerse otro dato interesante para la valoración de la legislación laboral y social de ese periodo: la atención cada vez más intensa al trabajo autónomo por parte del legislador social, un fenómeno prácticamente desconocido hasta hace pocos lustros pero que desde hace algún tiempo está dando lugar a una franja normativa cada vez más densa y con orientaciones cada vez más próximas a las que han servido tradicionalmente para construir la legislación laboral en sentido estricto.

Aunque unos días antes se habían aprobado ya algunas normas legales de urgencia para dar cobertura económica a “las personas forzadas a permanecer en su domicilio por razones sanitarias” (Real Decreto-ley 6/2020) y para reforzar el sistema sanitario (Real Decreto-ley 7/2020), la intervención legal del Gobierno para hacer frente a las consecuencias de la pandemia covid-19 se inició más propiamente con el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, con el que en buena medida se construyó el arsenal de medidas que a partir de ese momento, y mediante sucesivas oleadas normativas, serviría para afrontar los problemas específicamente generados en el ámbito de las relaciones de trabajo. El objetivo global de esta tercera norma de urgencia era “proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto” de esa crisis y dejarlo en las mejores condiciones posibles para su recuperación en el momento oportuno, con arreglo todo ello a las orientaciones de la Comunicación de 13 de marzo de 2002 de la Comisión Europea. Al margen de los efectos laborales de la regla de confinamiento impuesta por la declaración del “estado de alarma”, entre sus previsiones cabe citar la imposición del trabajo no presencial en aquellos puestos en que resultara posible, el establecimiento de nuevas facilidades de adaptación o reducción de jornada por razones de conciliación de la vida laboral y familiar, la utilización de la crisis sanitaria como causa de fuerza mayor para la suspensión de los contratos de trabajo, la agilización de los procedimientos de reducción temporal de jornada y regulación temporal del empleo, la mejora de la protección por desempleo para los trabajadores afectados por la suspensión de sus contratos (para que pudieran acceder incluso sin acreditar el periodo de cotización necesario para ello), la exoneración parcial a las empresas del pago de la cuota de seguridad social, la protección especial de los trabajadores fijos-discontinuos de determinados sectores de actividad, la posibilidad de mantener las prestaciones de “renta activa de inserción” en condiciones especiales, o la facilitación

del acceso a la “jubilación anticipada” por parte de quienes hubieran quedado en situación de desempleo en determinadas circunstancias. Lógicamente, también se previeron medidas de protección sanitaria para los trabajadores que tuvieran que seguir prestando su actividad, como los adscritos a los servicios que, por su importancia para la sociedad, fueron calificados de “esenciales”. Y, de forma cautelar, las medidas de apoyo económico a las empresas fueron acompañadas de limitaciones estrictas para eventuales decisiones de despido, la extinción anticipada de contratos de trabajo temporales o la externalización de actividades.

Estas medidas iniciales fueron completadas poco después con la implantación de subsidios especiales de desempleo para personas al servicio del hogar familiar o para los casos de extinción anticipada de los contratos temporales por causa de la pandemia (Real Decreto-ley 11/2020), y algo más tarde con el reconocimiento de derecho a subsidios de ese carácter extraordinario en caso de ruptura del contrato de trabajo durante el periodo de prueba por esa misma causa y otras diversas mejoras en el ámbito de la protección social (Real Decreto-ley 15/2020), medidas todas ellas que también fueron adoptadas directamente por el Gobierno, sin fases preparatorias o previas a través del diálogo social. Pero estas prácticas de interacción del responsable político con los interlocutores sociales salieron a escena relativamente pronto, y con una potencia ya irresistible e imparable. En efecto, a partir de mayo de 2020 todas las medidas de contenido laboral o que de un modo u otro supusieran afectación a los trabajadores asalariados fueron objeto de debate y consenso previo a través de las correspondientes “mesas de diálogo social”, de las que surgió lo que en términos cinematográficos bien podría calificarse como “saga”, por su inescindible ligazón. En realidad, se trataba sustancialmente de mostrar por todas las partes implicadas un parecer favorable a la prórroga sucesiva de las medidas iniciales y a su progresivo acondicionamiento.

En cualquier caso, de esa actividad negociadora entre los representantes gubernamentales y los agentes sociales surgieron hasta seis acuerdos sociales, todos ellos con el mismo rótulo de Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) y con numeración consecutiva de tipología romana: I, II, II, IV, V y VI. Todos fueron vertidos en subsiguientes normas legales de urgencia, desde el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, para el primero, al 18/2021, de 28 de septiembre, para el último, pasando por el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, el Real Decreto-ley 3/2020, de 29 de septiembre, Real Decreto-ley 1/2021, de 26 de enero, y el Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, resultantes, en su parte laboral y social, del correspondiente acuerdo social. Aprobados todos ellos bajo el nombre de “medidas sociales en defensa del empleo” o bajo denominaciones parecidas, el objetivo de estas nuevas intervenciones del legislador no era sólo el de continuar con la acción protectora de los trabajadores ante los efectos de la pandemia, en los términos que sus precedentes o en términos similares, sino también “reactivar de manera progresiva la economía” y procurar la progresiva reincorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo, en lo que parecían estar de acuerdo los interlocutores sociales. En cualquier caso, los acuerdos

alcanzados a través del diálogo social seguían apostando por la prórroga de las medidas de suspensión de los contratos de trabajo en empresas afectadas por restricciones legales o “pérdidas de actividad”, aunque con el propósito paralelo de facilitar la toma de medidas de normalización a la vista de las circunstancias concurrentes y de impulsar el tránsito en cuanto fuera posible a situaciones de menor impacto económico, como la reducción temporal de jornada. Con ese horizonte de recuperación, en el que de ningún modo se descartaba la necesidad sobrevenida de retomar las medidas de regulación de empleo por aparición de nuevos impedimentos o limitaciones a “la actividad normalizada”, también se empezaron a pactar incentivos para la formación de los trabajadores afectados por expedientes de regulación temporal de empleo, con la finalidad de mejorar sus competencias profesionales y mantener o incrementar sus expectativas de empleo. Con ese fin, las últimas normas de urgencia aprobadas para hacer frente a los efectos laborales de la pandemia han iniciado un proceso de modulación de las exenciones de cuotas empresariales a la seguridad social, cuyo montante se ha empezado a graduar en función de las acciones formativas organizadas por la empresa.

13. Reflexión final

La trayectoria de la legislación laboral y de la política social española no podría entenderse bien sin prestar la debida atención al diálogo social. Desde la puesta en marcha del actual régimen constitucional, los sucesivos Gobiernos han comprendido el valor de la consulta y la negociación previa de sus programas, proyectos o iniciativas con los interlocutores sociales, no sólo por lo que pudiera aportarles de apoyo institucional y social, sino también por su virtualidad para la consecución del objetivo básico de adecuación de la normativa laboral y de protección social a las necesidades reales del mundo del trabajo y de la población en general. Por su parte, las grandes organizaciones sindicales y empresariales han combinado a lo largo de los años su estrategia de reivindicación y presión frente al poder público, con una recurrente disposición al debate y al acuerdo, en parte porque ello les reporta imagen de firmeza y capacidad de influencia, y en parte porque de esa manera pueden contar con mayores medios para la satisfacción de los intereses respectivos de trabajadores y empresarios.

En este contexto general, la pandemia covid-19 ha servido para intensificar las prácticas de diálogo social, que no sólo se han utilizado para preparar y sustentar las medidas de respuesta a los efectos laborales de la crisis sanitaria, sino también para crear nuevas estructuras de diálogo a través de comisiones tripartitas ligadas al correspondiente bloque normativo y diseñadas para su correcta aplicación. Vale la pena recordar asimismo que el impulso logrado durante esta coyuntura por el diálogo social ha servido también a los interlocutores sociales para intervenir en la preparación de las diversas reformas legales emprendidas en la legislación laboral y social española e incluso para traspasar el terreno estricto de las relaciones laborales o de la protección

social y llegar a escenarios un poco más distantes de su espacio natural, como es, por poner un ejemplo muy gráfico, el terreno de la organización administrativa. El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes para la modernización de la Administración pública, ha procedido en efecto a la constitución de “un foro de participación específico para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y los sindicatos en relación con el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la adopción de medidas estructurales” dentro de ese ámbito administrativo. Vendrán ciclos distintos y vicisitudes de toda clase, pero de momento tal vez pueda proclamarse aquello de “larga vida al diálogo social”.

DIÁLOGO SOCIAL, TRIPARTISMO Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: EL MODELO FRANCÉS

Marie-Cécile Escande-Varniol

Sumario:

Introducción.- 1. Panorama del derecho de la negociación colectiva.- 2. La injerencia del Estado en el diálogo social. 2.1. Hibridación por extensión o ampliación reglamentaria del convenio. 2.2. El diálogo social antes de la ley.- 3. Situación del diálogo social en el periodo de crisis sanitaria. 3.1. Panorama de las medidas sociales durante el estado de urgencia. 3.2. Algunas experiencias de diálogo social a nivel nacional durante el periodo de pandemia. 3.2.1. El teletrabajo. 3.2.2. La prevención de la salud al trabajo.- 3.2.3. Revalorización del papel de los sanitarios y cuidadores.- Conclusión.-

Introducción

Este estudio se ubica dentro de una investigación de derecho comparado sobre el diálogo social, el tripartismo y la resolución de los conflictos laborales, dirigido por un grupo de expertos latinoamericanos y europeos. Esta primera fase se centra en el diálogo social y el tripartismo. En él no se tratará la resolución de los conflictos laborales en Francia, ya que será abordada en un estudio ulterior.

Aunque la expresión “diálogo social” se menciona treinta y cinco veces en el Código de Trabajo francés, incluyendo ocho títulos de sus divisiones, en Francia no existe el concepto de diálogo social en el sentido de negociación tripartita⁸¹. En el Código de Trabajo, el concepto de “diálogo social” se refiere esencialmente a la negociación clásica bipartita entre interlocutores sociales o entre autoridades de regulación. De hecho, las dos frases anteriores justificarían que este capítulo se terminase aquí. Sin embargo, la realidad no es tan sencilla. En primer lugar, porque el diálogo social no es siempre sinónimo de negociación tripartita. En segundo lugar, porque el derecho del trabajo francés es un modelo que resulta de una construcción conjunta muy importante entre el legislador y los interlocutores sociales. En sí mismos, estos procesos sí pueden ser calificados como una forma de tripartismo⁸². En realidad, siguiendo un modelo antiguo y tradicional, muchos convenios colectivos resultan de aplicación general en los sectores profesionales gracias a una decisión legislativa y, en sentido contrario, muchas leyes surgen también a partir de negociaciones colectivas interprofesionales. Además, contamos también con varios organismos que están constituidos de manera tripartita, si bien no tienen poder de negociar y adoptar convenios tripartitos. En vista de lo anterior, en vez de verdadero tripartismo, sería mejor hablar de imbricación entre el papel del Estado y el papel de los actores sociales. Por ello, se puede afirmar que en Francia existe una estrecha relación entre el derecho imperativo del legislador y el derecho negociado de los convenios colectivos en el proceso de elaboración de la

⁸¹ A. Supiot, «La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative», *Dr. Soc.*, 2010, p.527: «La democracia social no funciona bien en Francia cuando se quiere mezclarla con la democracia política (lo que hace el tripartismo). Se desarrolla, al revés, cuando a la ley le queda autonomía, que no va hacia la independencia, la democracia política queda el marco en el cual puede desarrollarse».

⁸² La OIT define el diálogo social como todo tipo de negociación, consulta o sencillamente intercambio de información entre representantes del Gobierno, trabajadores y empleadores, sobre asuntos de interés común relativos a políticas económicas y sociales. El diálogo social adopta muchas formas diferentes. Puede existir como proceso tripartito, con el Gobierno como parte oficial del diálogo, o puede consistir en relaciones bipartitas entre los representantes de los trabajadores y la gerencia de una empresa (o entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores a niveles más elevados). El diálogo social puede ser informal o institucionalizado, y a menudo implica ambas opciones. <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/s-dialogue-tripartism/lang--es/index.htm>

norma en el ámbito laboral. La democracia política de un lado y la democracia social de otro, si bien ambas pueden complementarse.

Aquí abordaremos únicamente la situación del tripartismo y el diálogo social en el ámbito del Derecho del Trabajo. No se abordará el Derecho de la protección social, ya que éste conoce un régimen especial. En todo caso, cabe advertir que tampoco existe en él un real tripartismo, si bien la tutela de la financiación por el Estado limita la autonomía de los agentes sociales. El financiamiento es votado cada año por el parlamento sobre un proyecto sometido por el gobierno. La injerencia de la administración pública es importante, pero la gestión queda bipartita entre los representantes sociales⁸³.

En la jerarquía de las normas, los convenios colectivos se sitúan por debajo de la ley. “No hay un ámbito reservado a la negociación colectiva, constitucionalmente protegido” en Francia⁸⁴. Si hablamos de diálogo social en el sentido del tripartismo, este no existe en la negociación ordinaria, es decir, en la negociación del contenido de los convenios colectivos. No obstante, en el nivel del sector profesional, sí existe una forma de hibridación o mezcla mediante la intervención de los servicios del Ministerio de Trabajo. En efecto, los convenios pueden adoptar la naturaleza de un orden ministerial a través de un procedimiento reglamentario. Esto lo que se conoce como extensión de los convenios colectivos, que otorga al convenio colectivo una fuerza obligatoria para todas las empresas del sector.

Al lado de este procedimiento también existe otro modo de negociación ligado al poder legislativo, mediante la negociación interprofesional. El régimen de los acuerdos nacionales interprofesionales (ANI) en la actualidad es muy similar al régimen de los acuerdos marcos europeos. Se trata de una práctica antigua, pero, desde 2007, este proceso es obligatorio y de hecho se mantuvo vivo durante la crisis sanitaria actual.

En atención a lo expuesto, en primer lugar, se presentará en este informe una rápida evocación del derecho de la negociación colectiva ordinaria (1.) en segundo lugar veremos lo que la doctrina viene denominando “negociación legislativa”⁸⁵ (2.), abordando el proceso de hibridación con extensión reglamentaria (2.1) y el proceso denominado “diálogo social”, próximo a los acuerdos marcos europeos (2.2). A continuación, en tercer lugar, se presentará la situación concreta del diálogo social en el periodo de crisis actual (3.), exponiendo las grandes medidas adoptadas (3.1) y los ejemplos de unos ANI que fueron negociados a partir de iniciativas gubernamentales durante el periodo de pandemia (3.2).

⁸³ P. Morvan, « Droit de la protection sociale », Litec, 10ème ed. 2021; R. Villard, G. Rivière, « La gestion paritaire et son apport dans le mode particulier de gestion de la Sécurité sociale », Regards, 2018/2 (n°54), p. 111, C. Prieur « Mythes et réalités de la Démocratie sociale », Les tribunes de la santé, 2016/1 n° 5, p. 51.

⁸⁴ A. Supiot, « un faux dilemme: la loi ou le contrat ? », Dr. Soc. 2003, p. 59.

⁸⁵ G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, « Droit du travail », Précis Dalloz 34ème ed. 2022, p. 1843, La négociation légiférante.

1. Panorama del derecho de la negociación colectiva

Antes de profundizar más en el análisis, es necesario presentar las grandes líneas del derecho de la negociación colectiva en Francia y sus relaciones con el poder central. Desde hace siglos Francia se constituye como un país centralizado y comprometido con el principio de igualdad. De hecho, la libertad sindical se reconoce desde el año 1884. Sin embargo, en este escenario sí han existido negociaciones importantes a nivel de los sectores profesionales, las bases del derecho de los convenios colectivos fueron establecidas con una ley de 1950. En esta ley se destacaron dos principios fundamentales: que los convenios colectivos solo podían ser más favorables que las leyes y que, además, estos mismos convenios debían gozar de un efecto erga omnes. De estos principios se han derivado dos consecuencias. En primer lugar, todos los sectores profesionales han negociado un convenio colectivo, con una extensión muy larga. En todo caso, cabe advertir que la negociación colectiva al nivel de las empresas no ha tenido una gran vigencia hasta 1982, al margen de los acuerdos de fin de huelga. En segundo lugar, estos convenios colectivos han resultado y resultan de aplicación a todos los trabajadores de las empresas que los hayan firmado o, en su caso, a todos los trabajadores de las empresas afiliadas a una organización firmante en su ámbito profesional. En este sentido, la afiliación de los trabajadores a los sindicatos firmantes de los convenios deviene indiferente. Este punto es muy importante, ya que es una de las razones que explican el escaso número de trabajadores afiliados a los sindicatos⁸⁶. De manera general, en Francia la totalidad de las ventajas de la ley o de los convenios benefician a todos los trabajadores incluidos en el ámbito del texto considerado. Esto representa una gran diferencia en comparación con otros sistemas de negociación colectiva europeos, como los sistemas de Alemania o de determinados países del norte de Europa. En estos sistemas los convenios colectivos se rigen por el principio de la representación del Código Civil⁸⁷ y no pueden vincular a otras personas diferentes de las firmantes. Es cierto que en estos países el número de trabajadores afiliados a los sindicatos es mucho más importante que el de Francia. Sin embargo, los sindicatos franceses todavía guardan una gran fuerza de movilización en materia de reivindicaciones y manifestaciones públicas. En efecto, este panorama de las fuerzas sindicales francesas continúa en la actualidad, a pesar de que el derecho a la negociación colectiva ha cambiado mucho desde 1982 y, en especial, desde 2016.

A partir de 1982, paulatinamente numerosas reformas han menoscabado el principio de favor de los convenios colectivos. Determinadas leyes aprobadas de forma

⁸⁶ En Francia se estima en torno a 8% el número de trabajadores afiliados a un sindicato <https://www.istravail.com/actualites-etudes/les-etudes-sociales-et-syndicales/11226-combien-de-syndiqu%C3%A9s-en-france.html>.

⁸⁷ P. Rémy, « la compétitivité allemande fait éclater le système conventionnel », *Métis* 30 août 2012, <https://www.metiseurope.eu/2012/08/30/patrick-rmy-la-competitivite-allemande-fait-clater-le-systme-conventionnel/>

sucesiva han multiplicado las posibilidades de derogación mediante acuerdo de las disposiciones convencionales más favorables de nivel superior, con particular incidencia en el ámbito de la jornada laboral. El Tribunal Constitucional francés determinó que el principio de favor no era un principio de rango constitucional y que, por ello, la ley podía organizar y determinar las condiciones de derogación a través de acuerdos o convenios colectivos⁸⁸. Esto constituyó un giro considerable en el ámbito de la negociación colectiva. Mediante el respeto del principio de favor, lo único que importaba era el contenido del nuevo convenio, es decir, cuáles eran las nuevas ventajas que el texto traía consigo. Los trabajadores no se preocupaban en conocer qué sindicatos habían negociado ese convenio colectivo. La firma de solo un sindicato, aunque fuese minoritario, era suficiente para validar el convenio colectivo⁸⁹. Sin embargo, el desarrollo de los convenios derogatorios cambió totalmente esta situación. Consecuentemente, en alrededor de diez años, Francia ha pasado de un derecho de los convenios colectivos a un derecho de la negociación colectiva⁹⁰.

En la actualidad la ley, mediante un sistema bastante elaborado, establece una lista de sindicatos de trabajadores y de organizaciones empresariales representativos, sujeta a modificaciones cada cuatro años⁹¹. Así, la validez de los convenios colectivos se somete ahora a la firma de esos sindicatos, que representan a la mayoría de los trabajadores⁹². Esto resulta esencial, en la medida en que el efecto erga omnes se ha mantenido intacto.

Otras dos reformas han participado en esta revolución del derecho de los convenios colectivos. Por un lado, la primacía de los convenios de empresa sobre los convenios de nivel superior (es decir, la empresa antes el sector profesional) con unas excepciones limitadas. Por otro lado, el cambio del marco legal. El Código de Trabajo fue reformado en 2016 para distinguir tres niveles de elaboración y aplicación de la ley. El primer nivel es el nivel del “orden público” (sin derogación posible), al que le siguen el segundo nivel, el del “ámbito de la negociación colectiva” (negociación de aspectos excluidos del orden público), y el tercer nivel, de las “disposiciones supletorias” (que se aplican únicamente si no existe convenio colectivo aplicable)⁹³. Mediante este esquema el legislador pretende dar una gran importancia a la negociación colectiva derogatoria,

⁸⁸ Cons. Consr. 13 janv. 2003, n° 2002-465DC; cons. Const. 5 oct. 2016, n° 2016-579.

⁸⁹ La cuestión de la representación o representatividad de los sindicatos ha llegado muy tarde en las discusiones de los laboristas. Finalmente, fue la ley del 20 de agosto 2008, n° 2008-789, la que reglamentó las condiciones de representatividad de los sindicatos de los trabajadores. Para el ámbito de las organizaciones empresariales, ha sido la ley del 5 de marzo 2014, n° 2014-288 la que lo ha regulado, Art. L.2151-1 code du tr.

⁹⁰ Una prueba de ello se encuentra en los propios títulos del capítulo correspondiente del Código del Trabajo. Así, ha pasado de denominarse “convenios colectivos” (1973) a “negociaciones colectivas”, al cual se añadió además un nuevo capítulo titulado “diálogo social” (2007),

⁹¹ Es la «autoridad del diálogo social» la que fija la lista de las organizaciones representativas, sobre la base de los resultados de todas las elecciones profesionales en las empresas, art. L.2122-11 s.

⁹² La mayoría resulta de las elecciones en las empresas.

⁹³ G. Loiseau, L. Pécaut-Rivolier, G. Pignarre, « L'ordre public social a-t-il un avenir ? » Dr. Soc. 2016, p. 886.

particularmente al nivel de las empresas. Todo ello en un periodo de deterioro persistente del mercado de empleo. Vincular a los sindicatos con unas negociaciones in pejus supone una completa revolución de la tradición sindical francesa. Es cierto que algunos sindicatos rechazan firmar esos nuevos convenios colectivos. Sin embargo, dichos convenios se terminan aplicando a todos si los firman los sindicatos “progresistas” que representan a la mayoría de los trabajadores.

En este nuevo modelo de negociación básica, no hay intervención de los servicios del Estado. Aquel empezara a veces, después de la formación de acuerdos de rama profesional.

2. La injerencia del Estado en el diálogo social

Como se ha mencionado anteriormente, ni el gobierno ni su administración participan directamente en la negociación colectiva. Sin embargo, muchos procesos crean de facto una forma de diálogo social diferido. Estos procesos pasan por órganos específicos⁹⁴ y cuentan con fases obligatorias de consulta, bien antes de adoptar una nueva ley o bien después de la firma de un convenio colectivo, para ampliar así su ámbito de aplicación. Aquí se abordarán únicamente los procesos que conllevan un cambio de naturaleza de los convenios. El más antiguo y clásico es la extensión o ampliación del convenio de sector profesional (2.1.). A él le sigue el diálogo a nivel nacional, con carácter previo a la ley en el ámbito laboral (2.2.).

2.1. Hibridación por extensión o ampliación reglamentaria del convenio

Para limitar las distorsiones de la libre competencia y garantizar la igualdad entre los trabajadores de un mismo sector, la ley de 24 de junio de 1936 introdujo este procedimiento en el Código de Trabajo⁹⁵. En realidad, se trata del procedimiento más próximo a lo que se viene entendiendo como un mecanismo tripartito. Su finalidad es imponer el respeto de un convenio colectivo de sector profesional a todas las empresas que se incluyen en su ámbito de aplicación⁹⁶, estén o no afiliadas a una organización de empresarios.

La iniciativa de la extensión le corresponde al ministro de trabajo, que cuenta con el poder de apreciación y de oportunidad del proceso. A su vez, también se le atribuye

⁹⁴ Haut conseil du dialogue social (art. R. 2122-1), órgano tripartito constituido para designar los sindicatos representativos, cada cuatro años ; Commission nationale de la négociation collective, infra.

⁹⁵ G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, *precit*, p.1849.

⁹⁶ Art. L. 2261-15 code du travail.

a él la decisión final, adoptada a través de orden ministerial. Este mecanismo ha sido reformado en varias ocasiones desde su creación, pero es utilizado con frecuencia. El ministro de trabajo (o, en su defecto, sus servicios administrativos) representa el actor principal del proceso, mientras que los agentes sociales guardan el control del contenido. En este proceso también juega un papel importante un organismo especial y específico, la “Comisión nacional de la negociación colectiva”.

Antes de estudiar en profundidad este procedimiento, debe señalarse que no todos los convenios colectivos pueden ser extendidos. Por el contrario, para que la extensión tenga lugar, los convenios deben reunir una serie de condiciones o requisitos. El primero de ellos es que el convenio respete las condiciones de validez aplicables a todos los convenios colectivos, especialmente en materia de representación de los sindicatos, sin oposición de aquellos que no lo han firmado a través del procedimiento diseñado por la ley⁹⁷. Este proceso de extensión es relevante para los convenios de ramas profesionales o interprofesionales y para todas sus revisiones o cláusulas adicionales.

En segundo lugar, para ser extendido, el convenio colectivo debe haber sido negociado dentro de una comisión paritaria o mixta. Las partes de la comisión pueden ser únicamente representantes de las organizaciones de empresarios y de trabajadores, si bien ambas deben ser representativas en el ámbito considerado⁹⁸. A menudo, es el ministro de trabajo el que insta la formación de una comisión para elaborar un convenio destinado a la extensión, de tal modo que estas organizaciones deben presentarse a la reunión. En caso de que se trate de una comisión mixta, tripartita, el presidente de la comisión será el representante del ministro. Este tiene un papel esencial para facilitar la negociación y promover su adopción. Sin embargo, no puede forzar a las partes empresariales o sindicales a firmar el convenio. La negociación y su contenido quedan libres, aunque existan cláusulas obligatorias.

Estas cláusulas se refieren tanto a los aspectos individuales como colectivos de la relación laboral. En el ámbito colectivo, las cláusulas obligatorias conciernen la libertad sindical, las elecciones profesionales, el mandato de representación en el sector profesional, los procedimientos de conciliación en caso de conflictos colectivos y la iniciativa de negociaciones en el sector o en la empresa. En el ámbito individual, las cláusulas deben cubrir las clasificaciones profesionales, los niveles de calificación y los salarios mínimos profesionales, el descanso retribuido, la conclusión del contrato y su incumplimiento, el aprendizaje y la formación profesional, la igualdad de trato y de remuneración entre hombres y mujeres, la igualdad de trato entre trabajadores franceses y extranjeros, condiciones especiales para trabajadores especiales

⁹⁷ Art. L. 2231-8 code du travail, S. Nadal, « Péril sur la conception de l'extension des accords collectifs de branche », RDT 2014, 196. La posibilidad de oposición esta abierta durante un mes, pero durante el periodo de urgencia sanitaria, un decreto-ley del 15 de abril 2020 a reducido el periodo a 8 días.

⁹⁸ Art. L. 2261-19 code du travail.

(minusválidos, a tiempo parcial, etc.), acceso a un régimen de seguro médico y las medidas de participación y ahorro salarial.

Esta lista puede parecer larga y vinculante, pero los agentes sociales mantienen su libertad de negociación. Pueden decidir si la discusión o negociación se limita a uno o varios temas determinados, escapando así de abordar esa lista en su totalidad. Son numerosos los acuerdos sobre un único tema, como por ejemplo los acuerdos sobre el trabajo a tiempo parcial o sobre los salarios. Además, aunque sea la ley quien imponga los temas, su contenido queda libre, a disposición de los agentes sociales.

Finalmente, el ministro y sus representantes tienen un papel de supervisión, pero cuentan a su vez con un poder de decisión muy importante⁹⁹. Esto se manifiesta en la iniciativa, el apoyo, la facilitación y, sobre todo, en la decisión final. El ministro no tiene la obligación de extender un convenio colectivo negociado, del mismo modo que puede terminar extendiendo un convenio que fue firmado por todas las organizaciones de empresarios o de trabajadores¹⁰⁰. Goza de un poder de apreciación en el sentido del interés superior de la nación. El Tribunal Supremo Administrativo considera que “la voluntad de los grupos profesionales no puede dictar su conducta al poder reglamentario”¹⁰¹. Consecuentemente, el ministro puede rechazar la extensión de un convenio por diversas razones, como puede ser una violación de la libre competencia o la protección de las finalidades de la política del empleo. Por ello, desde 2017, también puede acudir a un grupo de expertos que examine las consecuencias económicas y sociales que tendría esa extensión¹⁰².

Sin embargo, en este procedimiento el ministro no actúa solo, y debe consultar a la Comisión nacional de la negociación colectiva antes de comenzarla. Las organizaciones de empresarios o de trabajadores también pueden solicitar su intervención y, en este último caso, será el ministro el que deba continuar el procedimiento¹⁰³. La Comisión nacional de la negociación colectiva es una comisión tripartita. Los miembros de la comisión que actúan en representación del Estado son el ministro de trabajo, el ministro de agricultura, el ministro de economía y el presidente de la sección social del Tribunal Supremo Administrativo. Se trata de personalidades que pueden actuar como representantes, y en realidad es el papel que desempeñan. Por parte de los empresarios, la comisión cuenta con seis representantes de las organizaciones empresariales y, por parte de los trabajadores, con diez representantes titulares de sindicatos representativos

⁹⁹ S. Nadal, «Gouvernance du niveau et des règles de branche: les nouveaux visages de l'emprise étatique», RDT, 2017, p.652.

¹⁰⁰ Art. L. 2261-27 code du travail.

¹⁰¹ CE 21 nov. 2008, n° 300135; A. Courrèges, « Le pouvoir d'appréciation du ministre pour refuser en opportunité l'extension », SSL 26 janv. 2009, n°1384, p.6; S. Nadal, «Le droit à l'extension n'existe pas », idem, p.12.

¹⁰² Art. L. 2261-27-1 code du travail.

¹⁰³ Art. L. 2261-24 code du travail

a nivel nacional interprofesional¹⁰⁴. Esta comisión desempeña otras muchas tareas de consultas obligatorias¹⁰⁵. Además de sus atribuciones en materia de extensión de los convenios colectivos, entre otros aspectos se encarga de:

- Proponer al ministro medidas que pueden facilitar el desarrollo de la negociación colectiva, en particular para armonizar los sectores profesionales (actualmente el Ministerio se ha comprometido a realizar una gran reorganización de las ramas profesionales para simplificar y reducir su número);
- Dar su opinión sobre los proyectos de ley, de decreto-ley o de decreto en el ámbito laboral o de formación profesional, especialmente en materia de negociación colectiva;
- Dar su opinión a propósito de la interpretación de un convenio colectivo si así se le solicita, así como advertir sobre la cuantía del salario mínimo;
- Seguir la evolución de los salarios fijados en los convenios colectivos;
- Seguir anualmente la evaluación de la negociación colectiva, emitiendo un informe público muy importante y detallado;
- Seguir la aplicación del principio “el mismo salario por el mismo trabajo”, así como de la igualdad profesional entre hombres y mujeres y otros factores de discriminación, proponiendo reformas en estos ámbitos al ministro. El procedimiento acaba con una orden ministerial publicada en el Diario Oficial. Esta orden no cambia la naturaleza contractual del convenio colectivo, pero sí modifica sus destinatarios¹⁰⁶. Después de la publicación, todos los empleadores de las empresas incluidas en su ámbito profesional y geográfico deberán aplicar el convenio a todos sus trabajadores. Esta es la razón por la que en Francia a la práctica totalidad de los trabajadores se les aplica un convenio colectivo de su sector profesional.

2.2. El diálogo social antes de la ley

Históricamente, las grandes leyes francesas tienen su origen en acuerdos nacionales interprofesionales (ANI). Se trata de los acuerdos de Matignon de 1936 (descanso pagado y jornada laboral de 40 horas a la semana) y de los acuerdos de Grenelle de 1968 (aumento del salario en un 30% y creación de los representantes sindicales en las empresas)¹⁰⁷. En este tipo de escenarios, los interlocutores negocian, a veces en un ámbito reservado al legislador, y posteriormente es el gobierno el que propone un proyecto al parlamento que contiene las reformas inscritas en el ANI. Este proceso

¹⁰⁴ Art. R. 2272-1 code du travail

¹⁰⁵ Art. L. 2271-1 code du travail

¹⁰⁶ La naturaleza contractual o reglamentaria es discutida en la doctrina de manera continua.

¹⁰⁷ G. Borenfreund, «Les syndicats forcent les portes de l'entreprise: la loi du 27 décembre 1968 relative à l'exercice du droit syndical dans l'entreprise», in Deux siècles de droit du travail, Les éditions de l'Atelier, 1998, p. 213.

ha sido utilizado fundamentalmente en el ámbito de la protección social. En este sentido, dos grandes instituciones de la protección social tienen su origen en ANI: la indemnización del desempleo¹⁰⁸ y el régimen complementario de jubilación¹⁰⁹.

Sin embargo, recientemente este proceso se ha multiplicado también en el ámbito del derecho de trabajo, bajo la doble influencia de las crisis económicas y del desarrollo del derecho europeo. Así, los objetos de la negociación son variados: empleo (1969), condiciones de trabajo (1975), salario mensual (1977), tiempo de trabajo (1989), formación profesional (1970, 1991, 2003, 2009), política contractual y negociación colectiva (1995), teletrabajo (2005), modernización del mercado del trabajo (2008), indemnización por desempleo (2011), contrato de aseguración profesional (2011), acceso al aprendizaje para los jóvenes (2011) y otros ANI con ámbito general sobre el mercado de empleo, el modelo económico y social y la formación profesional en 2013 y 2018¹¹⁰. A esta lista se añadirán dos importantes ANI firmados en 2020 a propósito del teletrabajo y de la prevención y salud en trabajo, que se estudiarán más adelante al hilo de las medidas adoptadas en el periodo de crisis sanitaria.

Desde el protocolo social de Maastricht de 1992, los actores sociales se han “acostumbrado” al proceso de los acuerdos marco europeos que figuran actualmente en los artículos 154 y 155 del TFUE. En este momento, Francia cuenta con un proceso comparable que figura en el Código de Trabajo desde 2007.

En los años noventa existía una tradición de diálogo entre el gobierno, los sindicatos y los representantes de los empresarios. No obstante, este diálogo fue interrumpido brutalmente cuando la Ministra del Trabajo anunció la reforma de la jornada laboral, pasando de 39 horas a la semana a 35 horas sin negociación nacional previa. Sindicatos y empleadores no vieron esto con buenos ojos, hablando así de deterioración y desprecio del diálogo social. Por ello, ambos se alejaron de la postura del gobierno y adoptaron una “Posición Común” el 16 de julio de 2001¹¹¹. En ella demandaron una autonomía real, con la finalidad de “crear una dinámica de complementariedad entre el papel de la ley y el de la negociación colectiva” y que la ley pasase a desempeñar un papel subsidiario. En este sentido, citaron como ejemplo los acuerdos marco europeos, que gozaban de una gran autonomía. De entrada, este texto común tuvo una gran importancia, aunque finalmente no llegó a ser aplicado por ser necesaria una reforma constitucional. El texto recordaba la importancia de los actores y agentes sociales y la necesidad de un diálogo social para mantener la paz social. A su vez, también evocaba

¹⁰⁸ ANI 31 diciembre 1958.

¹⁰⁹ Convenio del 14 de marzo de 1947 y ANI del 8 de diciembre de 1961.

¹¹⁰ precit, n°1466.

¹¹¹ A. Mazeaud, Sur l'autonomie collective des partenaires sociaux, depuis la position commune du 16 juillet 2011, Dr. Soc. 2003, 361.

la necesidad de una democracia social al lado de la democracia política.

Tras esa “Posición Común” se ha mejorado el diálogo a nivel nacional. De hecho, si el gobierno tiene la intención de reformar alguna cuestión rápidamente, sin consultar los interlocutores sociales, corre el riesgo que se sucedan manifestaciones y se rechace dicha reforma. Así sucedió, por ejemplo, en 2005, cuando el Primer Ministro quiso imponer un contrato de trabajo con un periodo de prueba de dos años, sin negociación previa de las condiciones. Ante este hecho, los sindicatos movilizaron a la población y más de un millón de personas salieron a la calle, dando como resultado que dicho proyecto finalmente fuese retirado¹¹². Si bien una negociación nacional puede dar lugar a un ANI, la ley puede conllevar reformas importantes, aunque estas no sean populares. Esto fue lo que ocurrió con la implantación de un nuevo modo de resolución del contrato de trabajo, la resolución de mutuo acuerdo, que constituye una manera de eludir las disposiciones sobre el despido¹¹³.

Finalmente, gracias a la ley de 31 de enero de 2007 apareció en el Código de Trabajo francés un capítulo preliminar titulado “Diálogo social”. Su artículo L1 obliga al gobierno a consultar a los interlocutores sociales antes de presentar un proyecto de ley en el ámbito social:

“Todo proyecto de reforma previsto por el Gobierno que se refiera a las relaciones laborales individuales y colectivas, al empleo y a la formación profesional y que entre en el ámbito de las negociaciones nacionales e interprofesionales deberá ser objeto de una consulta previa con los sindicatos representativos de los trabajadores y de los empresarios a nivel nacional e interprofesional con vistas a la posible apertura de dichas negociaciones.

Para ello, el Gobierno les enviará un documento político que presente los elementos de diagnóstico, los objetivos perseguidos y las principales opciones.

Cuando den a conocer su intención de entablar dichas negociaciones, las organizaciones indicarán también al Gobierno el periodo de tiempo que consideran necesario para llevarlas a cabo.

El presente artículo no se aplicará en los casos de urgencia. Cuando el Gobierno decida poner en marcha un proyecto de reforma en ausencia de un procedimiento de concertación, informará a las organizaciones mencionadas en el primer párrafo de esta decisión y lo motivará en un documento que enviará a dichas organizaciones antes de adoptar cualquier medida que exija la urgencia.”

Como se puede observar, este precepto se asemeja bastante a los artículos 154 y 155 del

¹¹² Contrat nouvel embauche, adoptado en una ley del 2 de abril 2006, abrogado por otra ley del 10 de abril 2006 por razón de desorden público y de manifestaciones públicas.

¹¹³ ANI du 11 janvier 2008, sur la modernisation du marché du travail, suivi de la loi du 25 juin 2008, Art. L. 1237-11 C. travail; G. Auzero, « L'accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: l'ébauche d'un flexisécurité à la française », RDT 2008, p. 152.

TFUE. Al igual que sucede en el derecho europeo, si el contenido del ANI no requiere una reforma de la ley, los interlocutores sociales deben implementarlo en los niveles inferiores. Sin embargo, existe una diferencia fundamental en su implementación, en la medida en que el legislador francés sí puede modificar las disposiciones del acuerdo. El texto firmado por los agentes sociales no es vinculante para el gobierno, que mantiene su poder de iniciativa y puede decidir si adopta o no las cláusulas del ANI, aunque esté firmado por todos los interlocutores sociales. De hecho, en el año 2008 el gobierno modificó el espíritu de la ley y añadió un título sobre el tiempo de trabajo que se no correspondía con la voluntad de los interlocutores sociales¹¹⁴. Estas prácticas causan un perjuicio a la democracia social y al espíritu de cooperación leal entre los actores sociales y el gobierno, pudiendo desencadenar una crisis social con consecuencias imprevisibles.

Por su parte, el parlamento también guarda su autonomía y su poder constitucional de enmendar el texto, aunque tenga su origen en un convenio colectivo de nivel superior¹¹⁵. Sin embargo, hasta el momento el parlamento ha respetado el procedimiento de diálogo social y adopta fases de consulta con los agentes sociales antes de discutir o enmendar una ley en el ámbito social, además de solicitar también el correspondiente informe al Consejo económico, social y medioambiental (CESE)¹¹⁶.

La legalización de este procedimiento de elaboración de la ley en interrelación con los interlocutores sociales fue muy comentada y discutida en la doctrina. En particular, algunos autores han subrayado la complementariedad entre la democracia social proveniente de los actores sociales, de la cual resulta un compromiso, y la democracia política que pertenece al poder central y a los representantes del pueblo, que imponen las reformas mediante un sistema de adopción de las leyes según la mayoría¹¹⁷. Finalmente, el Estado, mediante sus instituciones, cuenta con la última palabra para garantizar el interés general (o por lo menos, lo que la mayoría de los representantes políticos considera como tal).

Cabe plantearse entonces varias cuestiones o preguntas¹¹⁸, entre las cuales destaca una ya conocida en el derecho europeo: ¿Quién fija la agenda? ¿Cuál es el lugar de la

¹¹⁴ Loi du 20 août 2008 n° 2008-789 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

¹¹⁵ La Constitución francesa no prevé la autonomía de los actores sociales. El Art. 34 atribuye al parlamento la competencia para fijar las orientaciones y el marco legal en el ámbito social. El gobierno adopta las medidas de implementación por decretos.

¹¹⁶ Consejo formado con representantes de los sindicatos de trabajadores, de organizaciones de empleadores y de representantes de la vida civil. Tiene que ser consultado sobre los proyectos de leyes con impacto económico y social.

¹¹⁷ A. Supiot, « La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative », précit.; P. Y. Verkindt, « l'article L.1 du Code du travail au miroir des exigences de la démocratie sociale », Dr. Soc. 2010, p. 519 ; E. Aubry, « L'article L. 1 du Code du travail : dialogue social et démocratie politique », Dr. Soc. 2010, p. 517.

¹¹⁸ H. Masse-Dessen, « Genèse et objectif de l'article L. 1 du Code du travail », Dr. Soc. 2010, p. 494.

autonomía social? Evidentemente, se puede afirmar que el Gobierno tiene la iniciativa, marcando el calendario de las reuniones¹¹⁹. Sin embargo, a menudo los sindicatos y las organizaciones de empleadores quieren tener su propia agenda o imponerla al gobierno¹²⁰.

Ciertamente, las reuniones existentes en este momento a iniciativa del gobierno son numerosas, en las que se abordan además temas variados. Este calendario se mantuvo bastante activo durante el periodo de crisis sanitaria y, en efecto, sigue adelante. En este sentido, la urgencia sanitaria ha demostrado el peso del Estado y su poder en el diálogo social.

3. Situación del diálogo social en el periodo de crisis sanitaria

En Francia, el “estado de excepción” fue declarado por el Presidente de la República, Emmanuel Macron, el 12 de marzo de 2020 y fue legalizado posteriormente mediante la ley de 23 de marzo del 2020¹²¹. Esta ley autorizó al gobierno a adoptar decretos-leyes (ordonnances en francés) en numerosos ámbitos, especialmente en materia de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, durante los siguientes tres meses. El “estado de excepción” fue prorrogado en varias ocasiones y todavía sigue vigente, mediante la ley del 5 de agosto de 2021, relativa a la gestión de la crisis sanitaria¹²². Actualmente el gobierno ha solicitado al parlamento la autorización para prorrogar determinadas medidas de este “estado de excepción” hasta el 31 de julio de 2022¹²³. Se trata principalmente de medidas transitorias, si bien permiten al gobierno decidir e imponer de forma unilateral y rápida un nuevo confinamiento de la población o un toque de queda, como ya lo ha venido realizando desde marzo de 2020.

Antes de presentar algunos ejemplos de la aplicación del proceso de dialogo social y tripartismo (3.2.), es necesario exponer las medidas que adoptó el gobierno durante la pandemia de Covid-19 (3.1).

¹¹⁹ Para ver la importancia del Ministerio en esta agenda, véase la página web « Ministère du travail, un an d'agenda social » <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/1-an-d-agenda-social-bilan-et-perspectives>

¹²⁰ L.S. Quotidien, n°17671, 12 octobre 2018, « Les syndicats et le patronat sont en voie de définir leur propre agenda » ; L.S. Quotidien, n°18258, 5 mars 2021, « Patronat et syndicats veulent s'entendre sur un « agenda autonome ».

¹²¹ Loi n° 2020-290 del 23 marzo 2020, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JO n°72 (24 marzo 2020).

¹²² Loi n° 2021-1040, que organiza la transición posterior a la crisis.

¹²³ Conseil des ministres 13 octobre 2021 <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2021-10-13#dispositions-de-vigilance-sanitaire-de-l-epidemie-de-covid-1>

3.1. Panorama de las medidas sociales durante el estado de urgencia

En aplicación del “estado de urgencia”, el gobierno adoptó un flujo continuo de normas derogatorias en todos niveles y formas posibles: decretos-leyes, decretos, órdenes, instrucciones ministeriales, circulares administrativas, comunicados oficiales... A su vez, también se desarrollaron normas nuevas, como protocolos y sistemas de “pregunta-respuesta” (en las páginas web de los ministerios y, especialmente, en la del Ministerio de Trabajo). La finalidad de estas medidas era proteger la salud de los franceses y, particularmente, la salud de los trabajadores, al mismo tiempo que mantener la economía nacional de la mejor forma posible. El derecho social estaba en el centro de estas disposiciones, tanto en materia laboral como en materia de seguridad social.

El contenido de esas medidas ha variado mucho, siguiendo la evolución de la pandemia o, mejor dicho, del número de muertes y de enfermos hospitalizados. Efectivamente se gastó mucho dinero público, cumpliendo la promesa del Presidente de la República, quien se había comprometido a proteger a la población “a cualquier precio”¹²⁴.

Al igual que en otros países, el impacto de la crisis sanitaria sobre los trabajadores fue muy distinto según los sectores. Durante el periodo de confinamiento (especialmente durante los primeros meses) se clasificó a los trabajadores en tres grupos: los trabajadores esenciales, los teletrabajadores y los trabajadores que no ponían realizar efectivamente su trabajo. Dentro de la primera categoría se diferenciaron, a su vez, dos grupos. Por un lado, los médicos y el personal sanitario. Por otro lado, los trabajadores poco calificados, vendedores alimentarios, cajeros, repartidores... empleados precarios y mal remunerados. Mientras que los teletrabajadores pertenecían principalmente al sector de los servicios o de la enseñanza, la población que no podía trabajar era aquella cuya presencia física resultaba necesaria para desempeñar su prestación. Fue el caso, por ejemplo, de los comediantes o de los trabajadores del sector de la restauración, el turismo, etc. Para cada categoría de trabajadores se adoptaron medidas especiales. Así, algunos tuvieron que trabajar más, implantándose medidas derogatorias sobre la jornada laboral y la modificación de los permisos pagados. En sentido contrario, otros obtuvieron una indemnización especial para el desempleo temporal o la actividad a tiempo parcial. Este último mecanismo, que se reactiva cada vez que existe una crisis económica, fue simplificado e implicó un gran desembolso económico por parte del Estado. Sin embargo, ha permitido a la economía volver de forma rápida a un nivel

¹²⁴ « quoi qu'il en coûte », según su discurso del 12 de marzo de 2020.

normal, ya que gracias a él no se han interrumpido los contratos de trabajo.

Este “estado de urgencia” adoptado a partir de la crisis sanitaria se caracteriza por un retorno significativo del papel y protagonismo del Estado, así como por un aumento de la deuda pública. Es cierto, y así debe reconocerse, que estas medidas de urgencia y el sistema de protección social han limitado la precariedad social. Sin embargo, el resultado ha sido desigual. La salida de la crisis ha provocado una fragmentación de la población, entre aquellos que apenas han sufrido sus efectos porque fueron remunerados durante todo el periodo o porque recibieron algún tipo de indemnización y aquellos que no gozaron de ningún subsidio o que gozaron de subsidios de cuantías ínfimas.

El diálogo social también resultó afectado por la crisis sanitaria, de modo diferente, pero logró mantenerse vivo. A nivel nacional, durante este periodo el Gobierno continuó con la práctica de reuniones y consultas sobre variados temas, así como con las “conferencias sociales”¹²⁵, que en ocasiones tuvieron lugar a través videoconferencias. A nivel de los sectores profesionales y de las empresas, las consultas y negociaciones estuvieron dirigidas sobre todo a organizar las medidas de urgencia. Según los servicios administrativos del Ministerio de Trabajo, el diálogo social ha constituido una herramienta adecuada para responder a la crisis sanitaria. Así se dispone, de hecho, en el Informe anual de la negociación colectiva: “El diálogo social desempeñó un papel fundamental en la gestión de la crisis. Con más de 70 convenios de rama celebrados específicamente para hacer frente a las consecuencias de la epidemia de Covid-19, 49 convenios de rama sobre la actividad parcial de larga duración (LTPA) y más de 10.000 convenios de empresa, la negociación colectiva fue una poderosa palanca para facilitar la gestión de la crisis sanitaria y sus consecuencias en la organización del trabajo y el empleo. Así, aunque se podía temer que la crisis sanitaria condujera a un confinamiento del diálogo social, ocurrió todo lo contrario. A principio de un nuevo ciclo de representatividad, el volumen y la calidad de los acuerdos celebrados atestiguan que la vitalidad de las relaciones colectivas, en tiempos normales o en tiempos de crisis, permanece intacta”¹²⁶.

Por supuesto, no todos los expertos comparten esa visión optimista¹²⁷. Sí es cierto que durante dicho periodo se celebraron bastantes convenios, en particular porque

¹²⁵ Son datos regulares a iniciativa del gobierno, a las cuales invita todas las organizaciones representantes de los empleadores y sindicatos. Los gobiernos socialistas les convocaba regularmente. El presidente Emmanuel Macron sigue esta costumbre. Sirven de comunicación del programa social del gobierno con el anuncio de la agenda social, pero no son sitios de negociación.

¹²⁶ Bilan de la négociation collective en 2020, points clés, Ministère du travail, Direction générale du travail, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/bnc2020_plaquette.pdf

¹²⁷ S. Bernard et V. Roulet, Le CSE et le droit à la participation des travailleurs : des victimes collatérales de la COVID-19 ?, RDT 2020, p. 440.

las medidas excepcionales tales como la modificación del tiempo de trabajo o de las vacaciones o la mejora de la indemnización del trabajo a tiempo parcial necesitaban un acuerdo colectivo¹²⁸. Sin embargo, estos acuerdos también contuvieron bastantes normas derogatorias de los derechos colectivos. Estas últimas cuestiones fueron las que se abordaron fundamentalmente en el diálogo social a nivel de las empresas.

Siguiendo lo dispuesto por la OIT¹²⁹, las medidas adoptadas durante la crisis sanitaria se pueden dividir en tres categorías: medidas de urgencia, medidas de adaptación y medidas de estímulo. No obstante, también debe hacerse una distinción entre aquellos trabajadores que no pudieron prestar sus servicios porque su empresa debía cerrar e interrumpir su actividad y aquellos trabajadores que sí debían seguir trabajando. Un reconocido autor lo resume del siguiente modo: “En Francia, la doctrina de la intervención del Estado ha consistido en conciliar el imperativo (absoluto) de la protección de la salud de los trabajadores con el mandato de continuar la actividad, incluso, cuando fuese necesario, fuera del marco del teletrabajo, velando por evitar las quiebras de la empresa y por preservar el tejido productivo con vistas a relanzar la actividad una vez finalizado el confinamiento”¹³⁰.

Junto con la derogación de normas en el ámbito del trabajo (jornadas más largas, trabajo a tiempo parcial excepcional, etc.), las medidas de urgencia también estuvieron referidas a la indemnización de los trabajadores en desempleo y a la suspensión de las elecciones profesionales dentro de las empresas. Los representantes de los trabajadores conservaron así su mandato hasta el final del periodo de urgencia, es decir, hasta que se volviese a una situación de “normalidad”, lo cual se produjo en el mes de agosto de 2020.

En las empresas, el órgano de representación de los trabajadores es el CSE (comité social y económico), cuya existencia es obligatoria cuando la empresa cuente con 11 o más trabajadores. Debido a las medidas de urgencia resultaron afectados por las normas derogatorias los procedimientos de información y consulta y los periodos de negociación ante el CSE. En concreto, el Decreto-ley de 1 de abril de 2020 autorizó a los empresarios a consultar al CSE a través de videoconferencias, conferencias telefónicas o mensajería instantánea¹³¹. Del mismo modo, los plazos de consulta también se redujeron drásticamente, pasando de un plazo legal de uno o dos meses, en caso de que fuese necesario recurrir a un experto, a un plazo de ocho o doce días respectivamente. Esta última medida de urgencia fue muy debatida por parte

¹²⁸ G. Roux de Bézieux (presidente del MEDEF, organización de los empleadores la más importante en Francia) : « La crise a été un puissant accélérateur du dialogue social, Info social RH 5 mai 2021.

¹²⁹ « Après un an de pandémie de COVID-19, coup de projecteur sur les résultats du dialogue social », Note d'information de l'OIT, sept. 2021.

¹³⁰ F. Géa, « L'activité partielle face à la crise », RDT 2020, p. 250.

¹³¹ I. Odoul-Asorey, Urgence sanitaire et dialogue social, RDT, 2020 p. 263.

¹³² S. Bernard et V. Roulet, précit.; J.F. Pillard, M. Grignard, S. Cazes, «La crise de la Covid-19 et le dialogue social”, SSL 24 août 2020, n°1917.

de la doctrina y, de hecho, dio lugar a una sentencia de un tribunal administrativo declarándola ilegal¹³². No resultaba coherente que, justo en el momento en el que había demasiados asuntos a debatir, como por ejemplo la indemnización de la actividad a tiempo parcial y las medidas derogatorias del tiempo de trabajo, el CSE contase con menos tiempo para informarse y discutir¹³³.

No es posible tratar aquí todas las medidas adoptadas durante el periodo de marzo de 2020 hasta el día hoy. Aun ciñéndonos únicamente a las medidas referidas al diálogo social, estas serían demasiadas, y no resultarían de demasiado interés en un estudio de derecho comparado general.

En todo caso, y para finalizar este apartado dedicado a las medidas generales durante el periodo de crisis sanitaria, sí resulta de interés analizar una sentencia emblemática que concierne a la empresa Amazon¹³⁴. En esta sentencia se abordó la protección de la salud de los asalariados que tuvieron que trabajar durante el periodo de confinamiento general y el papel de los representantes de los trabajadores frente a este contexto.

En primera instancia, la empresa Amazon fue obligada a disminuir su nivel de actividad, imponiéndose una multa de un millón de euros por cada día de retraso en el cumplimiento de la sentencia. La causa que se encontraba detrás de esa obligación de disminución era la ausencia de una adecuada prevención de riesgos profesionales (físicos y psicológicos), reprochándose en concreto que la empresa no hubiese estimado de forma suficiente dichos riesgos con los representantes de los trabajadores. A raíz de la sentencia de primera instancia Amazon mejoró su plan de prevención. Sin embargo, el 24 de abril de 2020 el Tribunal de Apelación de Versalles consideró que la participación en él de los trabajadores y de sus representantes todavía era insuficiente. Así, este tribunal también condenó a la empresa a disminuir su actividad, esperando que fuesen consultados los órganos de representación de los trabajadores (el CSE de empresa y el CSE central de la sociedad)¹³⁵. En opinión de los jueces, en el ámbito de la evaluación de los riesgos el empresario no podía actuar ni decidir sólo, sino que debía informar y consultar a los órganos de representación y respetar el procedimiento oportuno. Dicha obligación cobraba especial importancia en un periodo de pandemia como el vivido, en el que resultaba necesaria la participación de los trabajadores en la protección de su salud.

Como se ha mencionado con anterioridad, el diálogo social continuó durante el periodo

¹³³ Timothée Kahn Dit Cohen, «De temps... en temps», Dr. Soc., 2020, p.618; J. Cortot et G. Pignarre, Les temps de repos à l'épreuve du Covid-19, Dr. Soc., 2020, p.607.

¹³⁴ Unas sentencias fueron adoptadas durante el confinamiento por el juez de la urgencia, aunque los tribunales funcionaban de manera deteriorada, F. Guiomard, Le juge des référés, juge de la prévention », RDT 2020, p. 351.

¹³⁵ P.E. Berthier, « La participation des représentants du personnel à l'évaluation des risques professionnels: les enseignements de l'arrêt Amazon France logistique, Versailles, 24 avril 2020, n° 20/01993 », RDT 2020, p. 482.

de crisis sanitaria y, evidentemente, los temas abordados estuvieron influenciados por ese contexto. A continuación, se expondrán algunos ejemplos sobre esta cuestión.

3.2. Algunas experiencias de diálogo social a nivel nacional durante el periodo de pandemia

Con carácter previo a la pandemia se encontraban en desarrollo ciertas reuniones y consultas entre el Gobierno y los actores sociales. Dos de ellas terminaron con la firma de los correspondientes ANI durante el periodo de crisis sanitaria, precisamente porque estaban referidas a objetos vinculados con ella: el teletrabajo y la prevención de la salud en el trabajo. También tuvo lugar una negociación tripartida en el ámbito de las condiciones de trabajo y de remuneración en el sector hospitalario, en la que el Estado actuó como empleador. En todo caso, tras la reanudación general de la actividad económica, el Gobierno también decidió reactivar la agenda de consultas y reuniones.

3.2.1. El teletrabajo

El teletrabajo es una cuestión que requiere un análisis complejo, al encontrarse en la encrucijada entre la organización de la empresa, el poder del empleador y la elección de vida personal por parte del trabajador¹³⁶. Los principales textos doctrinales reflejaban ya este conflicto. Sin embargo, durante la crisis sanitaria terminaron imponiéndose el poder del empleador y la continuación del trabajo para salvar la economía. Esta complejidad que acompañaba al teletrabajo lo convirtió en un tema adecuado de cara a la negociación y al diálogo social, resultando incluso más sencillo la consecución de un acuerdo en este tema que en otros.

Echando la vista atrás, los agentes sociales a nivel europeo comenzaron ya desde muy pronto a negociar y discutir en el ámbito del teletrabajo, atendiendo al desarrollo y evolución de las tecnologías de la comunicación. Así, el 16 de julio de 2002 adoptaron un acuerdo-marco autónomo cuya transposición debía ser negociada por los agentes sociales nacionales. Dicha transposición tuvo lugar en Francia a través de un primer ANI, del 19 de julio de 2005, que fue extendido poco tiempo después. Sin embargo, el tiempo ha pasado y la tecnología de la comunicación y los hábitos de la población han conocido un gran desarrollo. Ello obligó a que el legislador interviniese en el año 2012 a través de una ley, que fue revisada posteriormente en el 2017¹³⁷. En el momento en el que suscribió el ANI, es decir, en el 2005, los teletrabajadores representaban aproximadamente menos del 7% de los trabajadores asalariados. Durante el confinamiento esta cifra subió hasta la media del 30% de los trabajadores, llegando incluso al 45% en el sector bancario¹³⁸. Hoy en

¹³⁶ B. Géniaut, « Covid-19 et télétravail », *Dr. Soc.*, 2020, p. 607.

¹³⁷ Loi n° 2012-387 del 22 de marzo 2012, art. 46.

¹³⁸ S. Humbert, « Le télétravail en temps de crise épidémique: les limites du cadre juridique existant », *Dr. Ouvrier*, 2021, n° 871, p. 39.

día, en este periodo de “normalidad”, ha existido una ligera caída y los teletrabajadores representan el 15%, si bien todo apunta a que esta cifra alta se mantendrá en el futuro. En la actualidad el teletrabajo está regulado en los artículos L. 1222-9 a L. 1222-11 del Código de Trabajo. En virtud de estos preceptos, con carácter general la organización e implantación del teletrabajo debe realizarse a través de un convenio colectivo a nivel de empresa o, en caso de que este no exista, a través de una carta unilateral del empleador, adoptada después de la correspondiente comunicación al CSE, o, en último caso, a través de un acuerdo entre el trabajador y empleador como enmienda del contrato. Si bien esta es la regla general, se recoge una excepción en el artículo L.122-11, instaurada tras la pandemia de gripe aviar H1-N1: “En caso de circunstancias excepcionales, en particular la amenaza de una epidemia, o en caso de fuerza mayor, la implantación del teletrabajo podrá considerarse como una adaptación del puesto de trabajo necesaria para permitir la continuidad de la actividad de la empresa y garantizar la protección de los trabajadores”. En otras palabras, esta excepción permite que, en caso de urgencia, el empleador pueda imponer el teletrabajo a sus asalariados, sin respetar las precisiones de los convenios colectivos. Esto fue lo que ocurrió con la pandemia de Covid-19. Desde su comienzo y a través de diferentes medidas sucesivas, el Gobierno comenzó fomentando el recurso al teletrabajo hasta llegar finalmente a imponerlo al 100% de los trabajadores que pudiesen realizar sus tareas a distancia¹³⁹. No obstante, la implantación del teletrabajo al margen de la aplicación de las disposiciones de los convenios colectivos (que exigen el acuerdo del trabajador) provocó que se degradasen las condiciones de trabajo. Era frecuente que los trabajadores no tuviesen el equipo necesario ni el lugar adecuado para teletrabajar en su domicilio. Además, durante el periodo de confinamiento, toda la familia se quedó en casa, de tal modo que los padres tuvieron que teletrabajar y al mismo tiempo asumir las obligaciones de atención, cuidado y ayuda de los hijos en sus tareas escolares.

En este escenario, todos los agentes sociales fueron interpelados con ocasión de la nueva negociación de un acuerdo nacional interprofesional sobre el teletrabajo. El gobierno buscaba una negociación rápida sobre el régimen del teletrabajo, limitado únicamente a “circunstancias excepcionales”. Sin embargo, los agentes sociales apostaron por la negociación de un acuerdo marco que regulase el teletrabajo habitual, ocasional y excepcional. Finalmente triunfó esta última posición, suscribiéndose un ANI el 26 de noviembre de 2020 que fue extendido mediante Orden el 14 de abril de 2021¹⁴⁰. En realidad, se trata de un texto con escaso carácter vinculante pero que constituye un marco para la negociación dentro de las empresas. En consecuencia, los acuerdos de empresa deben prever disposiciones ante circunstancias excepcionales que abarquen la consulta a los representantes de los trabajadores, la información a los trabajadores y la organización del trabajo a distancia.

¹³⁹ Protocole del ministerio del 29 de octubre 2020. El control es atribuido a la administración del Trabajo.

¹⁴⁰ ANI du 26 novembre 2020 pour une mise en œuvre réussie du télétravail, <https://www.fnasfo.fr/wp-content/uploads/2020/11/ani-teletravail-26-11-2020.pdf>

Durante la negociación de este ANI, el Ministro de Trabajo intervino en numerosas ocasiones remarcando tanto el contenido que debía tener el acuerdo como la rapidez con la que debía adoptarse. Sin embargo, el resto de agentes buscaban un acuerdo duradero y, finalmente, así lo negociaron.

Desde el punto de vista de diálogo social y tripartismo, el ANI sobre el teletrabajo representa un ejemplo interesante. Ante circunstancias excepcionales, puede suceder que el poder del gobierno o del empleador se sientan reforzados. Pese a ello, la negociación colectiva puede ayudar a mejorar ese equilibrio. En todo caso, dentro de este ANI se echan en falta disposiciones referidas al respeto del acuerdo individual y de la vida privada del trabajador, en la medida en que el teletrabajo repercute directamente en derechos fundamentales de dicho ámbito.

3.2.2. La prevención de la salud al trabajo

La cuestión de la salud en el trabajo es tan antigua como el propio derecho laboral. Durante mucho tiempo se estudió desde la perspectiva de un derecho a la reparación, concebido especialmente para indemnizar al trabajador lesionado o dañado como consecuencia de su trabajo. Así, en primer lugar, la salud en el trabajo fue abordada desde la responsabilidad civil del empleador, hasta la aprobación de la ley de 9 de abril de 1898 sobre accidentes de trabajo que, pese a sufrir algunas reformas, sigue aplicándose en la actualidad. A esta ley se le sumó la ley de 11 de octubre de 1946, que creó y organizó los servicios médicos en el trabajo. A partir de ese momento los empleadores debían organizar la prevención de la salud en el trabajo mediante la presencia de un médico del trabajo en la empresa o a través de la intermediación de un servicio inter-empresas de medicina del trabajo. Desde el año 2002 estos servicios reciben el nombre de “servicios de salud en el trabajo” (SST).

En este escenario se cuestionó la ausencia de vinculación entre la medicina del trabajo y la medicina básica, al ser esferas que se encontraban totalmente separadas en la empresa. A la vista de esto, y con la intención de acentuar la prevención, las empresas y los especialistas reclamaron una reforma en el ámbito de la salud en el trabajo. Así se dejó entrever en unos firmes escritos presentados por diputados, personal administrativo del Ministerio de Trabajo y expertos¹⁴¹, que condujeron a una serie de negociaciones entre los agentes sociales. En esta línea destacó una negociación llevada

¹⁴¹ C. Lecocq, B. Dupuis, H.i Forest, avec l'appui d'H. Lanouzière, « Santé au travail: vers un système simplifié pour une prévention renforcée », rapport fait à la demande du Premier ministre, août 2018; S. Artano et P. Gruny, « Pour un service universel de santé au travail », rapport d'information n° 10 (2019-2020) fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 2 octobre 2019; D. Chaumel, B. Maurice et J.Ph. Viquant, avec la participation d'A. Rousteau, « Évaluation des services de santé au travail interentreprises », rapport n° 2019-070R1 de l'inspection générale des affaires sociales, février 2020.

a cabo en julio de 2019, que terminó fracasando ante las fricciones de las partes. Los agentes del gobierno, con carácter previo a la negociación, habían trabajado y plasmado su posición en un texto que no convenció a los representantes sociales, por no sentirse libres en la negociación de un convenio nacional interprofesional. Sí el poder de los representantes es poder de oposición.

Con la irrupción de la crisis sanitaria el Gobierno se puso en contacto con los agentes sociales (a través de correo electrónico), indicándoles las orientaciones para una nueva negociación sobre la prevención de la salud de los trabajadores. Esta negociación comenzó en junio de 2020 y finalizó con un acuerdo firmado el 9 de diciembre de 2020 por la totalidad de las organizaciones de empresarios y la práctica totalidad de los sindicatos¹⁴². Este ANI se tituló “Acuerdo para una prevención reforzada y una oferta renovada en el ámbito de la salud laboral y las condiciones de trabajo”. En todo caso, para su completa aplicación, este acuerdo requería de una ley, habiéndose comprometido el Gobierno a vigilar que en esa transposición legislativa se respetase su contenido y equilibrio. Finalmente, dicha transposición tuvo lugar gracias a una proposición de ley presentada por un grupo de diputadas, que fue debatida y votada en el Parlamento para dar lugar a la ley de 2 de agosto de 2021.

Tanto este acuerdo como la ley representan el ejemplo perfecto del modelo francés de tripartismo: una alternancia de diálogo social entre los agentes sociales, iniciativa y concertación del Gobierno e intervención de los diputados. No obstante, la ejemplaridad de este procedimiento no puede esconder una realidad cada vez más preocupante como es el descenso del número de médicos especializados y vinculados a las empresas¹⁴³. De nuevo, parece que la negociación colectiva está siendo utilizada para resolver este tipo de carencias, si bien es necesario subrayar sus reformas que caminan hacia una mejor efectividad y protección de los trabajadores.

La novedad más importante que ha traído este ANI transformado posteriormente ley es el nuevo vínculo creado entre los médicos del trabajo y el médico habitual del trabajador. A su vez, en el ámbito de la prevención, también se ha modificado el nombre del servicio de medicina, que pasa ahora a denominarse “servicio de prevención de salud en el trabajo” (SPST).

En el ámbito del tripartismo, tanto el ANI como la ley han creado un nuevo órgano, el Comité nacional de prevención y salud laboral. Este comité se regula en el Código de

¹⁴² <https://revuefiduciaire.grouperf.com/plussurlenet/complements/Sante-au-travail-AN-du9-decembre-2020-version-definitive.pdf>

¹⁴³ Este número ha bajado 10% entre 2015 y 2019, Rapport au Sénat n° 706, session ordinaire 2020-2021, par S. Artano et P. Gruny.

¹⁴⁴ Este consejo fue creado a partir del artículo L.4641-1 del Código de Trabajo y forma parte de un comité que trabaja al lado del Ministro y que debe ser consultado en el ámbito de las condiciones de trabajo. Sus miembros son 8 representantes de los empleadores, 8 de los sindicatos y 11 del Ministerio.

Trabajo, en el artículo L.4641-2-1, y se encaja dentro de otro órgano de composición tripartita, como es el Consejo de orientación sobre las condiciones de trabajo¹⁴⁴. Este comité tendrá un papel importante en la implementación y creación de medidas concretas para ayudar a mejorar los servicios de salud inter-empresas. Dentro de su composición tripartita deberán existir también, entre sus miembros, representantes de la Seguridad Social. En todo caso, de este comité nacional se derivarán comités regionales, igualmente tripartidos, en los que los actores sociales trabajarán con organismos administrativos encargados de mejorar las condiciones de trabajo.

En el ámbito de la prevención y la salud en el trabajo deben mencionarse también los planes de salud laboral (*plans santé au travail*, PST). Se trata de planes de orientación fijados por el gobierno cada cinco años, habiéndose elaborado el primero ya en el año 2004. En la actualidad se encuentra cerca de finalizar el PST 3, que insistía en la prevención, el análisis de los riesgos laborales y la calidad de la vida laboral¹⁴⁵. En este sentido, las conclusiones e investigaciones surgidas a raíz del Plan 3 han influenciado las leyes dictadas en este ámbito, entre las que ha destacado, evidentemente, la reciente ley de 2 de agosto de 2021. No obstante, los Ministerios acaban de encargar a sus administraciones la elaboración del PST 4¹⁴⁶.

La prevención y la salud en el trabajo permiten ilustrar cómo el tripartismo ocupa en el modelo francés un lugar más importante de lo que parecía en primera instancia. Sin embargo, también existe otro ámbito importante de diálogo social entre los sindicatos de los trabajadores, los empleadores y los servicios del Estado que, además, supone un gran desembolso económico para el Estado. Se trata del diálogo social referido a los trabajadores del sector sanitario y de cuidados.

3.2.3. Revalorización del papel de los sanitarios y cuidadores

Durante el confinamiento, el personal sanitario constituyó uno de los grupos de trabajadores más solicitados. Fueron considerados como “trabajadores de primera línea”, con largas horas de trabajo, supresión de vacaciones y exposición al virus, con equipos de protección inadecuados en su comienzo. Se convirtieron en trabajadores “populares” y la población salía a aplaudirles todos los días a las ocho de la tarde. El personal sanitario evidentemente no rechazaba dichos elogios y aplausos, pero sí tenían claras sus reivindicaciones: no necesitaban tantas ovaciones como sí un aumento de su retribución. En este escenario, el Gobierno se enfrentaba a un conflicto y un riesgo importante, como era la huelga de este personal. Por ello, decidió organizar una gran conferencia llamada “El Ségur de la santé”, en referencia al nombre de la avenida en la que está situada el Ministerio de Salud. Esta conferencia tuvo lugar del 25 de mayo al

¹⁴⁵ Puede verse una síntesis en: <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pst3.pdf>

¹⁴⁶ Pueden verse las grandes líneas del proyecto en: <https://missionqvt.fr/plan-sante-travail.html>

10 de julio de 2020 y reunió al Primer Ministro, y el Ministro de Solidaridad y Sanidad y a los representantes de todo el sistema sanitario. Estuvo presidida por Nicole Notat, ex – secretaria nacional de una gran organización sindical y actual consejera experta en el ámbito social. En ella se abordaron diversos temas como la revalorización de las carreras del personal sanitario, la organización de la sanidad en las regiones, la inversión, la salud digital, la gobernanza e inclusión del personal sanitario en la toma de decisiones, la lucha contra las desigualdades sanitarias, la psiquiatría, la investigación y la salud de las personas mayores y de las personas con discapacidad.

Las conclusiones obtenidas en esta Conferencia se recogieron en el informe final entregado por Nicole Notat a Olivier Véran, Ministro de Solidaridad y Salud, el 21 de julio de 2020. Estas conclusiones constituyen la base de un plan de acción concreto construido en torno a 4 “pilares”: transformar las profesiones y revalorizar al personal sanitario y de cuidados, definir una nueva política de inversión y financiación del servicio sanitario y de cuidados, simplificar las organizaciones y el trabajo cotidiano de los equipos y federar a los actores de la salud en los territorios para servir a los usuarios. “El Ségur de la santé se ha basado en las numerosas aportaciones de los agentes del sistema sanitario, en las consultas digitales de los profesionales sanitarios y médico-sociales y en las reacciones de las regiones. Todas estas contribuciones o sus resúmenes están disponibles para su consulta”¹⁴⁷.

Este plan de acción y las negociaciones fueron incorporados al contenido de acuerdos colectivos. El 13 de julio de 2020, el Primer Ministro y el Ministro de Solidaridad y Sanidad firmaron “los acuerdos sanitarios de Ségur” con los sindicatos en el Hôtel de Matignon (sede del Primer Ministro)¹⁴⁸. Se trata de un acuerdo clave fruto de los trabajos de la comisión dirigida por Nicole Notat, que destina 8.200 millones de euros a mejorar la remuneración de las matronas, del personal no médico de los establecimientos sanitarios y de las residencias, de los becarios y de los estudiantes de sanidad, así como de los facultativos que optan por trabajar en los hospitales públicos.

Todos estos acuerdos se completarán con otros anuncios también resultado de los trabajos de la Comisión de salud de Ségur relativos a la inversión y la financiación, la gobernanza, la simplificación de las organizaciones y de la vida cotidiana de los equipos y la adaptación del sistema sanitario a las características específicas de las regiones.

Esos acuerdos pueden ser calificados de históricos, al igual que lo fueron los “Accords de Matignon” en 1936 o los “Accords de Grenelle” en 1968. Todos ellos nacieron en un contexto especial común como fue un estado de crisis, cada vez de mayor gravedad,

¹⁴⁷ El Ségur de la santé: 50 jours de concertation » <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/segur-de-la-sante/article/la-segur-de-la-sante-50-jours-de-concertation> Publicación del Ministère des solidarités et de la santé.

¹⁴⁸ Para ver un análisis más preciso, véase Para tener mas precisiones: <https://solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/segur-de-la-sante/article/accords-carrieres-metiers-et-remunerations>

en el que el gobierno tuvo que aceptar negociar y consentir las reivindicaciones de los trabajadores. Es cierto que el “Segur de la santé” se refiere solo a un sector profesional particular y no satisface totalmente a todos los trabajadores vinculados a él, pero se trata de una pauta común en el derecho de la negociación colectiva. Todo acuerdo, para ser firmado, necesita concesiones de ambas partes, que de seguro no contentarán a todos los sindicatos. No obstante, se prevé que los compromisos de este acuerdo duren varios años, de tal modo que la negociación tripartita deberá continuar desarrollándose.

Conclusión

Esta investigación comenzaba poniendo encima de la mesa ciertas dudas sobre la existencia del tripartismo en Francia. De hecho, en el nivel de las empresas y las ramas profesionales, el diálogo social es fundamentalmente bipartito, si bien la ley lo reformó considerablemente en estos últimos veinte años. No obstante, a lo largo de este texto se ha demostrado que el papel de la ley es omnipresente en el diálogo social en Francia, incluso a nivel de ramas profesionales con el mecanismo de ampliación por Orden.

En materia social el Estado es omnipresente. Su papel será mayor según se hable de un gobierno liberal, socialista o de centro pero, en cualquier caso, los franceses esperan que la “cuestión social” sea el centro de la política. La crisis sanitaria obligó al Gobierno a realizar un desembolso económico enorme¹⁴⁹ para contrarrestar sus efectos económicos y psicológicos. Esto explica que en las propuestas de cara a las próximas elecciones presidenciales (que tendrán lugar en mayo de 2022) la cuestión del pago y del poder de compra sea uno de los temas principales de discusión, debate y promesas. Al margen de la pandemia, Francia también ha asistido a una crisis social muy importante, llamada “les gilets jaunes”. Las reivindicaciones de este movimiento han recibido una respuesta que no parece suficiente y el gobierno vive con el temor a una nueva ola de manifestación social violenta¹⁵⁰.

Otra razón que explica la imbricación del papel del Estado en el diálogo social es la deficiencia del sindicalismo en Francia. Como se ha mencionado anteriormente, no más de 8% de los trabajadores están afiliados a un sindicato, y entre los afiliados, la mayoría pertenece al sector público. Podría debatirse mucho sobre las causas de este escenario, pero es aparente que las leyes más recientes tampoco han ayudado a revertirlo. Se han multiplicado las posibilidades de negociar al margen de la presencia y firma de las organizaciones sindicales. Muchos autores subrayan así la desaparición

¹⁴⁹ Las cifras varían mucho de una fuente a otra, pero los gastos directamente vinculados a la crisis logran por lo menos 100 miliares de euros.

¹⁵⁰ P. Rosanvallon, *Les épreuves de la vie, comprendre autrement les français*, ed. Le Seuil 2021.

Diálogo Social, Tripartismo Y Resolución De Conflictos: El Modelo Francés

de los cuerpos intermediarios, no fomentados por un gobierno actual que desconfía de ellos.

En definitiva, el diálogo social a nivel nacional se encuentra esencialmente en manos del gobierno. Éste fija el calendario e invita a los representantes sociales a discutir sobre los temas que él mismo ha elegido. Estas agendas tan apretadas marcadas por el gobierno provocan que no quede sitio para la autonomía de los agentes sociales. Actualmente, la agenda fijada por el gobierno contiene 17 asuntos para la “negociación”, agrupados en torno a seis temas. Sobre cada uno de los temas propuestos, los actores sociales pueden decidir negociar o no, dando al menos el correspondiente preaviso. Así, hace poco, el 15 de octubre se ha firmado un “acuerdo-marco” sobre la formación profesional, en lugar del ANI que estaba previsto.

El diálogo social en Francia se asemeja un poco a teatro de marionetas en el que el gobierno tiene los hilos. Por supuesto, se trata de un modelo tripartito, aunque sea dominado por el Estado.

LA **CONCERTACIÓN** *EN LA* **EXPERIENCIA ITALIANA**

Marzia Barbera

Fabio Ravelli

Sumario:

1. Introducción.- 2. La época de la concertación italiana.- 3. Las experiencias de concertación durante el período de la emergencia Covid-19.- 4. Conclusiones.-

1. Introducción

En un ensayo de hace unos años, Laura Alba Bellardi, una de los principales expertos en relaciones laborales italianas, definió la concertación de la siguiente manera:

“La concertación es un método triangular de definir los objetivos de política económica y social a los que recurre el actor público, incluso en materias de su exclusiva competencia, porque no controla todas las variables macroeconómicas que condicionan la consecución de metas”.

En esencia, entonces, la concertación es un proceso de toma de decisiones sobre asuntos de interés público orientado a gobernar la incertidumbre, a través de estructuras, reglas y estrategias que cuentan con la participación de los representantes de los intereses implicados en las decisiones a tomar, a fin de asegurar una política de consenso y legitimidad de actores políticos y, a cambio, garantizar a los interlocutores sociales la oportunidad de opinar sobre cuestiones que implican directamente a sus representados.

Pasando del nivel macro al micro, en cambio, cuando hablamos de concertación en la empresa, hacemos referencia a las herramientas y técnicas para incluir a los trabajadores en la gestión u organización de la producción, con el fin de crear modos de cooperación entre las partes que forman parte de la relación laboral. Aquí nos ocuparemos principalmente del primer tipo de concertación, la que más propiamente implica un intercambio político entre el Estado y los interlocutores sociales.

Si partimos de la definición inicial, es intuitivamente claro porqué ha ‘regresado’ la concertación, en Italia y en otros países, durante el período de incertidumbre grave e inesperada provocada por el inicio de la pandemia. Muchos de los principales actos con los que el gobierno italiano, a partir de la primavera del 2020, abordó la emergencia pandémica, en particular los aspectos relacionados con las condiciones de trabajo y producción, fueron precedidos con consultaciones con los principales interlocutores sociales. De esta forma, las medidas tomadas por el Ejecutivo a través de decretos urgentes que tuvieron un impacto restrictivo sobre los derechos fundamentales de los trabajadores, y sobre la libertad económica de los empresarios, recibieron una legitimidad que, en cierta medida, ha llenado el déficit democrático provocado por la poca o ninguna participación del Parlamento en la toma de estas decisiones o implementación de estas medidas.

Antes de entrar en los méritos de estas, parece útil repasar los caminos de la concertación en la experiencia italiana.

2. La época de la concertación italiana

La época de la concertación comienza oficialmente en la experiencia italiana con el así denominado Protocolo Scotti sobre el coste laboral de 1983, en el que los términos del intercambio político reflejaban la principal preocupación de los gobiernos de ese período, marcada por una tasa de inflación de dos dígitos, cuyas causas se identificaban, entre otras, en una dinámica salarial anclada en mecanismos automáticos de indexación salarial, los cuales tenían la responsabilidad de generar expectativas de inflación que, a su vez, producían efectos inflacionarios. Por lo tanto, los términos del “intercambio político” eran, por un lado, moderación salarial, y por el otro, control de precios y políticas fiscales “favorables al trabajo”.

En realidad, las premisas para estos acontecimientos ya se habían sentado después de la aprobación, en 1970, del Estatuto de los Trabajadores. Si bien esta ley clave del derecho laboral italiano constituye la transposición a nivel institucional y jurídico del pluralismo como forma de autorregulación social a través del libre desarrollo de asociaciones de interés, también es cierto que con ella el sindicato italiano entra como actor protagonista en el espacio público. En esta fase prodrómica de la concertación, la acción sindical comienza así a adquirir connotaciones distintas al proceso de autorregulación social propio del pluralismo clásico. Desde mediados de la década de los años Setenta, comienza una fase de transición en el derecho al trabajo, del garantismo jurídico a la flexibilidad normativa, la negociación colectiva y la representación sindical, que son, de hecho, gradualmente invertidas por un número creciente de poderes legislativos del legislador para la regulación de diversos aspectos de la relación laboral, investidura que les otorga el rol institucional de “gobiernos privados”, con participación en políticas de racionalización económica y neutralización de conflictos distributivos.

Ha sido precisamente desde los mediados de los años setenta cuando los investigadores y académicos han cuestionado la regulación a través del pacto entre el Estado y los “gobiernos privados” -modalidad que está flanqueada por las ciencias sociales a aquellas a través del Estado, el mercado y la solidaridad comunitaria-, para captar tanto las oportunidades cuanto los problemas, en términos del desafío que esta forma de regulación plantea a las concepciones tradicionales del poder democrático (que ven la concertación como una abdicación de responsabilidades ligadas a la representación política), y a la representación privada de intereses colectivo.

Cuando la acción sindical se proyecta en los espacios públicos, la acción colectiva se encuentra enfrentada a los mismos problemas de legitimación que encuentra la acción pública, sin que estos sean solucionables en términos de legitimidad consensuada o por referencia a procesos internos de autoformación o a la lógica voluntaria de la negociación colectiva. Ya en esta primera fase, por tanto, surgen conflictos entre representantes y representados. Al mismo tiempo, emergen claramente las diferentes orientaciones

políticas y la diferente inspiración ideal de las principales confederaciones sindicales italianas (CGIL, CISL, UIL).

Si bien es evidente que el sindicato tiene interés en ser reconocido como interlocutor político y en ejercer su influencia en decisiones de relevancia general, una parte del movimiento sindical nunca abandona una actitud de desconfianza, si no de hostilidad, hacia la concertación, que traicionaría la renuncia al arma del conflicto, considerada la forma más efectiva de acción colectiva.

De hecho, a raíz del Protocolo Scotti, fueron sobre todo las serias divisiones en el movimiento sindical, sobre la forma de entender el método de consulta y el mérito de la “política de ingresos”, lo que llevó a una ruptura en la unidad de acción sindical. El Acuerdo sobre el coste laboral de 1984, concluido sin la adhesión de la CGIL, fue en todo caso transformado en ley por el Gobierno (dl 15 de febrero de 1984, convertido en ley el 12 de junio de 1984, n.219), pero este acto marca el final de esta fase de la concertación in Italia.

La sentencia por la que el Tribunal Constitucional rechaza las dudas de legitimidad constitucional del decreto 70 ofrece una lectura crítica de los convenios de concertación y su ubicación en el sistema de fuentes, y en todo caso subordina la acción y el rol sindical a aquellos del Estado. Según la Corte, en efecto, los convenios de concertación escapan a la protección que la Constitución otorga a la libertad y actividad sindical (artículo 39 de la Constitución) porque persiguen “fines públicos, trascendiendo el ámbito en el que, por la Constitución, la organización sindical disfruta la correspondiente libertad e autonomía negociadora”. En consecuencia, “los sindicatos no están en este campo separados de los órganos de gobierno del Estado, sino que cooperan con ellos, y los intereses públicos y los fines sociales involucrados en la negociación deben poder ser perseguidos y satisfechos, en todo caso, por ley, incluso cuando el acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales no sea alcanzable” (Tribunal Constitucional, sentencia 7 febrero 1985, n.34).

La sentencia refleja en cierta medida las críticas que suelen acompañar a la concertación; a saber, los peligros de un modelo de toma de decisiones que reemplace a las instituciones de la democracia liberal clásica. Sin embargo, como observó Bruno Veneziani, estas críticas son a menudo alimentadas por una falta de conocimiento de los distintos modelos con los que se presenta el acuerdo triangular estado-sindicato-empresa en el contexto político real. Parece más constructivo preguntarse si, en un contexto históricamente y políticamente determinado, la concertación ha creado un método fructífero para gobernar las relaciones laborales, prevenir conflictos sociales y perseguir el interés general del país; si representa un método congruente con el nivel de las necesidades sociales y públicas que debe regular.

La concertación se redescubrió en los años noventa con el Pacto de 1992, que llevó al fin de la indexación automática de los salarios y, sobre todo, el Pacto Ciampi-Giugni de 1993, acuerdo fundamental que institucionalizó la política de ingresos y estableció

las ‘reglas del juego’, relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva centralizada y descentralizada, relacionando la evolución de los salarios con la tasa de inflación y asignando un papel fundamental a la negociación de segundo nivel. El Pacto de 1993 fue seguido de otros dos grandes acuerdos tripartitos, el Pacto Laboral de 1996, que regula la flexibilidad laboral y el crecimiento del empleo, y el Pacto de Navidad de 1998, que descentraliza la concertación dentro de los territorios locales. Con el Pacto de 1998, la concertación toma una forma multinivel -nacional y territorial-, con una expansión de los actores más allá del esquema triangular tradicional. En ese momento también se habló de institucionalizar la concertación como parte del trabajo de una Comisión parlamentaria bicameral creada por las reformas constitucionales, con la evolución hacia una función vinculante y ya no meramente consultiva del modelo de concertación. Pero con el estancamiento y el fracaso definitivo de la Comisión bicameral también se interrumpió el proceso de institucionalización de la concertación.

Los grandes pactos de la década de los noventa, anticipados por el Protocolo de 1983, juegan un papel importante en la salida de la crisis económica que empezó dos décadas antes, y esto marca la principal diferencia entre esta fase de concertación y la concertación clásica vivida en la época dorada del fordismo, especialmente en los países de Europa Central y del Norte. Mientras que esos primeros acuerdos, que maduraron en una fase de políticas expansivas keynesianas, aumentaron simultáneamente las ventajas para el mundo del trabajo, en términos de protección social y estabilidad laboral, y las ventajas para todo el sistema económico-social, en términos de crecimiento y cohesión social, los acuerdos de este segundo período tienen como objetivo combatir la inflación y combatir el desempleo. Por lo tanto, no hay beneficios inmediatos para los trabajadores. Estas ventajas se derivan de un mejoramiento global del clima económico y de la contención del gasto público; del desencadenamiento de un círculo virtuoso inducido por la reducción de la inflación a la que sigue la defensa del poder adquisitivo de los salarios, y por un aumento de demanda interna que incentiva mayor consumo, producción y empleo.

En resumen, los Pactos de los noventa no tienen los efectos redistributivos de la concertación fordista. Lo que les caracteriza es, en lo que tiene que ver el empleo y las políticas laborales, una reasignación de competencias de política económica general que se traduce en una delegación de responsabilidades y funciones a las asociaciones colectivas de interés. Estos beneficios deberían derivarse de un mejoramiento general del clima económico y la contención del gasto público.

En 1998 la Comisión Giugni, encargada de verificar los resultados de esta parte del Protocolo, constató un déficit de aplicación del mismo, atribuible a “fases de profunda inestabilidad política, un camino parlamentario difícil, una mediación compleja entre los interlocutores sociales y el Gobierno que retrasó, y quizás atenuó, la capacidad de intervenir”. Sin embargo, la Comisión declaró que confiaba en el valor procesal del método y la estabilidad del modelo.

Académicos e investigadores italianos han dudado durante mucho tiempo sobre la posibilidad de rastrear el caso italiano desde los modelos europeos tradicionales de concertación, debido a la ausencia de algunas características típicas de esos modelos, en particular una representación sindical de tipo monopolista y una estructura de negociación colectiva altamente coordinada y centralizada. La experiencia sindical italiana, por otra parte, se ha caracterizado durante mucho tiempo por el pluralismo sindical, la ausencia de un monopolio de representación, y una estructura de negociación colectiva muy informal, sólo recientemente dotada de reglas y procedimientos de derivación precisamente por procesos de concertación de origen bilateral.

En realidad, según Mimmo Carrieri, el caso italiano demuestra que la variable clave no es la fuerza o configuración del sindicato, sino el rol y las acciones del gobierno: son precisamente los actores públicos los que juegan un papel central y “mayéutico”, implicando y fomentando acuerdos entre los interlocutores sociales, mostrando la necesidad y las ventajas de la cooperación. Por su parte, los sindicatos, si no son lo suficientemente fuertes para imponer la práctica de la concertación, si son suficiente fuertes para garantizar su eficacia.

De manera más general, los actores sociales pueden decidir si se ponen de acuerdo o no, en relación tanto con la fuerza que cada sujeto posee, o cree poseer, como con la carga simbólica que la afirmación del conflicto, o la renuncia al mismo, puede asumir para ellos. Gino Giugni, sin embargo, recordó a quienes creían que la concertación era “un lugar donde el sindicato deja el papel de agente contractual y asume los de mediador político, más interesado, por tanto, en su propio destino como sujeto político que en los de sus propios representantes”, y supuso “que cualquier intromisión en el intercambio bilateral implica una amenaza a los principios de autonomía sindical y contractual”, que, incluso en un marco no conflictivo, el sindicato puede conservar sus características esenciales y no perder su identidad como representante de los intereses del mundo del trabajo.

Si el papel del actor público es determinante en el desarrollo o retroceso de la concertación, es fácil comprender cómo los ciclos de concertación están destinados a seguir a los de la política.

Los gobiernos de centroderecha que gobernaron Italia a principios de la década del año 2000 declararon abiertamente su aversión al método de la concertación, considerándolo lento, ineficaz y comprometedor con respecto a asuntos considerados como competencia del gobierno, expresando su preferencia por el “diálogo social”. La expresión, aunque tomada de la jerga europea, en la experiencia concreta de aquellos años ha conservado muy poco de su significado original, habiéndose resuelto, en la traducción realizada por el Gobierno de la época, en un sistema en el que a los sindicatos se consulta y a menudo se colocan a unos contra otros, pero donde al final es sólo el gobierno el que decide.

La Concertación En La Experiencia Italiana

La ausencia de la concertación continuó durante el llamado “gobierno técnico” de Mario Monti, quien apostó por un sistema de toma de decisiones caracterizado por una alta autonomía de decisión del gobierno con respecto a la presión de las organizaciones colectivas de representación de intereses.

La concertación, en ese período, por tanto, se derrumbó, para resurgir con el gobierno de centroizquierda Prodi y el Protocolo su el bienestar de 2007, con el que se pretendía relanzar el método de concertación.

El objetivo muy ambicioso del Protocolo de 2007 era rediseñar el modelo de bienestar, haciéndolo, por un lado, más sostenible en términos de costos para las generaciones futuras (en particular los costos del sistema de pensiones), y por el otro, más inclusivo, con una extensión de las protecciones de la seguridad social a quienes habían estado excluidos de ella hasta ese entonces. Durante las negociaciones, surgió inmediatamente un fuerte enfrentamiento entre las fuerzas políticas de la izquierda radical y las más moderadas y reformistas que luego conduciría a la caída del gobierno.

El Protocolo de 2007, proporciona así un ejemplo de concertación que ha producido pobres resultados, a pesar de un gobierno pro labour y un entendimiento común de los interlocutores sociales, debido a la actitud hostil de algunas partes del sindicato y de los partidos políticos.

El posterior Acuerdo Marco de 2009, que tenía como objetivo reformar las normas del Pacto de 1993 sobre la estructura de la contratación colectiva, fue firmado con el gobierno de centroderecha liderado por Berlusconi y se concluyó, nuevamente, sin el acuerdo de la CGIL, donde es dudoso que puede considerarse un episodio de concertación italiana. Desde ese entonces, la gobernanza de las reglas de las relaciones laborales ha vuelto a las manos de los actores sociales, a través de una serie de acuerdos bilaterales, firmados conjuntamente por todas las principales confederaciones italianas, que han rediseñado las reglas de la representación sindical.

En este punto queda por mencionar otro episodio menor de la concertación, que esta vez incumbe al nivel micro, en particular, el intento de introducir en las empresas una serie de modelos participativos apoyados y promovidos por la ley, emprendido en 2013 por el gobierno de Monti, a partir de una Delegación del Parlamento (art.62, co 4, l. 28 de junio de 2012, n.92). Con el Decreto Legislativo 1051/2013 el legislador pretendía “dar organicidad y sistematización a las normas de información y consultación de los trabajadores, así como la participación de los trabajadores en las utilidades y el capital”, así como “favorecer las formas de implicación de los trabajadores en la empresa, activada mediante la estipulación de un convenio colectivo de empresa”. La no adopción del d.d.l. puso fin a este intento que había suscitado mayoritariamente reacciones críticas.

3. Las experiencias de concertación durante el período de la emergencia Covid-19

Llegamos ahora a los acontecimientos recientes. Como se mencionó anteriormente, la concertación en Italia tuvo una tendencia muy discontinua. En la doctrina se lo ha descrito muy efectivamente como un “río subterráneo”, que desaparece de la vista y luego reaparece cuando las condiciones del terreno lo permiten. Más allá de la metáfora, la concertación, aunque no puede definirse como un elemento constante y estructural del sistema italiano de regulación social, ha resurgido siempre cuando el contexto general lo permitía: en su mayor parte, apareció durante la crisis económica y cuando surgía la necesidad de que el gobierno en el poder (tendencialmente pro labour) encontrò una fuente de legitimidad social para sus acciones políticas, especialmente cuando las contingencias no permitían adoptar los procedimientos deliberativos parlamentarios habituales, al exigir el uso del instrumento de decreto de emergencia (ambos por decreto ley y, como sucedió durante el período Covid-19, decretos del Presidente del Consejo de Ministros).

La ocasión más reciente en que la concertación social ha tenido que resurgir fue durante la emergencia pandémica de Covid-19, que ha llevado al mundo a enfrentarse con una emergencia global que en muchos sentidos no tiene precedentes y es particularmente difícil de abordar, especialmente debido a la falta de experiencias previas de las que se pueda extraer indicaciones y a la falta de herramientas “listas para usar”. La particular gravedad de la situación ha obligado al sistema político y las fuerzas sociales a tomar una asunción común de responsabilidad, que se orientó hacia la búsqueda de soluciones adecuadas.

En verdad, la intensificación de las relaciones entre diversos interlocutores sociales (a menudo con la superación positiva de situaciones de conflicto anteriores) y entre los interlocutores sociales y los gobiernos, que se observó en respuesta a la emergencia Covid-19, no constituye una singularidad del caso italiano sino forma parte de un fenómeno más amplio de renovado espíritu colaborativo que se ha visto en todo el continente europeo. Además, la gravedad de la situación ha favorecido, en muchos casos, la ampliación del espacio deliberativo a “actores no tradicionales”, distintos y adicionales a los actores que habitualmente participan en las experiencias de diálogo social y de concertación.

Con referencia específica al caso italiano, la colaboración entre el gobierno y los interlocutores sociales fue global e contempló numerosos aspectos de política económica, fiscal, social y laboral, incluso cuando la intervención se produjo con el instrumento del decreto de urgencia. En general, por lo tanto, se puede decir que los canales de comunicación entre el gobierno y los interlocutores sociales se han mantenido abiertos, y han sido ampliamente utilizados, de forma constante durante la pandemia, aunque el resultado de esta colaboración no siempre puede calificarse

La Concertación En La Experiencia Italiana

de concertación. En cambio, algunos protocolos concluidos, a instancias del gobierno, por los sindicatos más representativos y por las principales organizaciones empresariales, en el ámbito de la lucha y la contención de la propagación del virus Covid-19 en el ámbito laboral, tienen una naturaleza más propiamente “concertativa”.

Los protocolos se ubican dentro de un marco normativo definido por el gobierno, por lo que se puede considerar como actos producidos como parte de un procedimiento que muestra un grado apreciable de institucionalización. Además, llevan la firma no solo de los representantes de los sindicatos y empresarios, sino también del presidente de la nación, y de los Ministros responsables del tema (trabajo, salud y desarrollo económico). La estructura triangular de estos convenios (Gobierno - Sindicatos - Organizaciones de Empleadores) permite calificar como “concertación social” la actividad de negociación que realizaron las partes implicadas en la estipulación del convenio.

El decreto del presidente del Consejo de Ministros del 11 de marzo del 2020, que ordenó el cierre de numerosas actividades económicas (conocido como el lockdown), recomendó la adopción de una serie de medidas para contener la propagación del virus, previendo en este propósito que tenía que ser favorecidos, limitadamente a actividades productivas, “convenios entre empleadores y organizaciones sindicales” (art.1, párrafo 9). El Gobierno se encargó, por lo tanto, de impulsar un diálogo con los interlocutores sociales encaminado, en primer lugar, a identificar las medidas más adecuadas para la continuación de la actividad laboral en las empresas no implicadas en el cierre y, en segundo lugar, a la preparación de las condiciones para una posterior reapertura.

Por su parte, el gobierno participó en el dicho “intercambio político”, poniendo a disposición los recursos necesarios para sostener el sistema productivo durante la crisis económica derivada de las medidas de cierre de actividades. Para este fin, el gobierno y los interlocutores sociales desarrollaron los contenidos de una estrategia integrada, basada en dos pilares: por un lado, el apoyo económico a las empresas, especialmente mediante la elaboración de una serie de medidas encaminadas a aligerar la carga fiscal y facilitar el acceso al crédito; por otro lado, el apoyo al mundo del trabajo, a través de herramientas destinadas a asegurar, en la medida de lo posible, la preservación del empleo y el mantenimiento de niveles de ingresos adecuados.

Con particular referencia a la protección del empleo, el gobierno ordenó la prohibición de despidos por motivos económicos, al mismo tiempo que fortaleció el sistema de redes de protección social en las relaciones laborales permanentes mediante la modificación de algunos perfiles del régimen general de la Cassa integrazione guadagni (“Fondo de despidos”) y la ampliación de las posibilidades de uso de esta herramienta, incluso fuera del campo de aplicación normal normalmente previsto, gracias a la aportación de numerosas hipótesis de excepción a la disciplina ordinaria.

Los protocolos nacionales proporcionan un marco general, aunque ya suficientemente articulado, de las medidas anti-Covid a adoptar. Los mismos protocolos prevén después la participación de los interlocutores sociales y personajes institucionales a nivel

nacional o descentralizado. Este es el caso, por ejemplo, del Protocolo 24 abril 2020, que prefigura expresamente la posibilidad de que se puedan establecer “a nivel sectorial o territorial [...] comités para los fines del Protocolo, también con la participación de las autoridades sanitarias locales y otros sujetos institucionales implicados en iniciativas para combatir la propagación del Covid-19”. También existen numerosos casos de acuerdos entre los interlocutores sociales a nivel territorial que implementan o complementan los contenidos del protocolo nacional, de manera que se activan todos los niveles regulatorios.

Además, participación de actores del nivel local no es nuevo en las experiencias de concertación social. Los acuerdos y memorandos de entendimiento firmados a nivel local entre organismos públicos (especialmente municipios, pero también provincias y regiones) e interlocutores sociales no son infrecuentes. Estos acuerdos se refieren a asuntos que son competencia del organismo público (por ejemplo, bienestar local, impuestos locales, etc.) y contemplan la participación de los interlocutores sociales en el proceso de definición de los objetivos por alcanzar o de la identificación de los criterios para la redistribución de determinados recursos: tienen por tanto la ventaja de asegurar “un mayor grado de efectividad de la voluntad de la entidad en el tejido social, ya que son capaces de mitigar el riesgo de conflictos institucionales más que la lógica típica de inferencia mutua, injerencia y condicionamiento imputable al poder que permiten las relaciones entre poderes” .

Otras experiencias de concertación a nivel local están formadas por los denominados “Pactos de empleo” estipulados a nivel regional (por ejemplo, el pacto concertado por la Región Emilia-Romagna en 2012 para hacer frente a las consecuencias del terremoto que azotó esas zonas), para los que se solicita la creación de empleo “estructural” y no limitado a la necesidad de hacer frente a situaciones de emergencia.

4. Conclusiones

Varias décadas de experiencias de concertación demuestran que esta, como método de decisión pública, “debe ganar su superioridad práctica en el campo” , más aún cuando los contenidos de la concertación se expanden y se vuelven cada vez más complejos y articulados.

El comportamiento de los actores es, en este sentido, una variable crucial. En el caso italiano, la presencia de posiciones fluctuantes a favor o en contra de la concertación en el ejecutivo, la presencia de posiciones incluso muy críticas en las grandes confederaciones sindicales y partidos políticos, incluso de izquierda, y las actitudes de lobby de los empresarios, pueden explicar la tendencia no lineal de la concertación y sus resultados a menudo insatisfactorios. Por otro lado, la concertación no siempre ha logrado obtener los resultados deseados, debido a la complejidad de los temas tratados y la heterogeneidad de los intereses involucrados. A esto se sumó la inestabilidad de los gobiernos y los constantes cambios de mayoría, elementos que impidieron que la

La Concertación En La Experiencia Italiana

concertación tuviera una tendencia continua y estable. Finalmente, la concertación estuvo condicionada por las peculiaridades de nuestro sistema político y sindical, lo que hizo que las divisiones ideológicas del movimiento sindical correspondieran a las de los partidos.

Esta tendencia discontinua se ha traducido en “un columpio de la consulta”, según la definición de Mimmo Carrieri, que en los últimos tiempos ha dado lugar a episodios de micro consultación, más que de macro, para resolver cuestiones de carácter limitado o territorial.

Sin embargo, existe una circunstancia en la que, como se mencionó al inicio, la concertación conserva un papel central: el recurso a la concertación parece repetirse cada vez ante la presencia de choques externos, cuando desafíos dramáticos e inesperados y nuevas emergencias requieren el esfuerzo conjunto de los actores sociales y de las fuerzas políticas.

La pregunta que tiene que plantearse es ¿qué quedará después de que termine la pandemia? El Covid-19 ha cambiado, probablemente de forma irreversible, muchos aspectos de nuestras vidas cotidianas y nuestra forma de trabajar. En cuanto a las relaciones entre actores públicos y sociales, la pandemia ha dado un nuevo impulso al diálogo entre las partes, favoreciendo el regreso de prácticas concertadas que se habían vuelto muy inusuales en los últimos años. Cabe preguntarse, por tanto, si el regreso de la concertación debe considerarse un hecho establecido, destinado a abrir una nueva y duradera etapa, o si será parte de uno de los muchos ciclos que han surgido periódicamente en las últimas décadas.

La sensación es que dentro del contexto político e institucional italiano, la concertación es percibida, especialmente por sus propios actores, como una alternativa viable especialmente en situaciones particulares, como durante el choque pandémico.

El modelo que en los últimos años parece haber sido más adecuado al contexto italiano es el más soft de diálogo social, en el que los interlocutores sociales se involucran sin que la conclusión de acuerdos tripartitos sea el resultado natural.

Por ejemplo, en materias estratégicas como las de la reforma previsional o el mercado laboral, que en abstracto podrían constituir objetos de consulta, hubo una participación de los interlocutores sociales, mientras que los interlocutores privilegiados han sido los órganos que presiden sobre la gobernanza económica europea.

Por lo tanto, aunque el estilo de policy-making tendía a ser consensual, no existían las condiciones para experimentar con prácticas genuinamente concertativas.

En fin, los signos siguen siendo ambiguos y difíciles de descifrar. Sin embargo, si las tendencias que surgieron durante la pandemia son confirmadas como un comienzo real de una nueva temporada de concertación, entonces significará que el “Sísifo corporatista” ha retomado una vez más su accidentado camino.

MARCO NORMATIVO *E* INSTITUCIONAL *DEL* DIÁLOGO SOCIAL *EN PANAMÁ.* BREVE RESEÑA *DE SU EXPERIENCIA EN* DIÁLOGO SOCIAL *Y SU REFERENCIA EN* *EL CONTEXTO DEL COVID-19*

Vasco Torres De León

Sumario:

1. Introducción.- 2. Marco normativo sobre el diálogo social. 2.1 El marco constitucional. 2.2 Marco legal para el diálogo social. 2.2.1 El Código de Trabajo y las expresiones de diálogo social a través de la representación de los intereses profesionales de los trabajadores. 2.2.2 La normativa administrativa laboral sobre estructuras de diálogo social. 2.2.3 Tripartismo como expresión de gestión administrativa. 2.2.4 Tripartismo en la administración de justicia. 2.3 Las normas internacionales y su impacto en Panamá.- 3. Marco institucional sobre el diálogo social. 3.1 El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. 3.2 La Fundación del Trabajo. 3.3 La Comisión tripartita de Panamá.- 4. Las distintas experiencias de diálogo social en Panamá. 4.1 Diálogo sobre las primeras reformas al Código de Trabajo. 4.2 Declaración de Santa María La Antigua. 4.3 Diálogos de Bambito. 4.4 Encuentros Panamá 2000. 4.5 Panamá (2007): Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente. 4.6 Diálogo por el Seguro Social. 4.7 Otros diálogos sociales con la facilitación de la EI-DiSTReC.- 5. Experiencia sobre diálogo social en el contexto del COVID-19. Génesis y alcance de la legislación laboral especial por COVID-19 en Panamá.- 6. Final.-

1. Introducción

Panamá tiene una nada desdeñable tradición de diálogo, tanto en el plano internacional como en el plano nacional, si bien más de tipo político que lo que ahora queremos revisar: el diálogo social, en el sentido que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) le ha impreso en su desarrollo. Así, en aquel sentido político, Panamá ha sido sede y auspiciador de diálogos de alcance geopolítico en la subregión, como lo fue su intervención con el Grupo de Contadora y los posteriores Acuerdos de Esquipulas –para mediar en el conflicto armado centroamericano que afectaba a Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras de los años 70. También desarrolló un papel en el Foro Presidencial de Diálogo Político y de Cooperación del SICA y Chile, así como con la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe, como tercer país en un diálogo entre Bolivia y México (27/12/2019).

Quizás unas de las negociaciones más arduas que enfrentó el país fueron las negociaciones por la recuperación del Canal de Panamá. Luego de 13 años de manejos diplomáticos de todo nivel y no poca presión, tales negociaciones culminaron en 1977 con la firma de unos acuerdos por el entonces presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, y el mandatario militar panameño Omar Torrijos Herrera. Esto supuso la devolución del Canal y las bases norteamericanas a Panamá el 31 de diciembre de 1999.

En cuanto al ámbito nacional son destacables los siguientes momentos de diálogo de tipo social: los Acuerdos de Bambito (1993-1994), el Pacto Electoral de Santa María La Antigua (1994), los Encuentros Panamá 2000 (1996-1997), la Visión Nacional 20-20 (1997-1998) y el Diálogo por la Reforma del Seguro Social (2006). Más recientemente, como veremos adelante: la Comisión Tripartita de Diálogo sobre Libertad Sindical y Tratamiento de Quejas; el Diálogo Interreligioso auspiciado bajo la Jornada Mundial de la Juventud (JMJ 2019); y los diálogos laborales con motivo del impacto del COVID-19 en las relaciones laborales. En la actualidad, y todavía en progreso, se ha instalado el “Diálogo del Bicentenario” con el objetivo de identificar propuestas de la población para una posible reforma constitucional; asimismo, actualmente está instalado un diálogo por el Seguro Social, el cual intenta buscar mecanismos adecuados para hacer viable en el mediano plazo la seguridad social del país, incluyendo las pensiones de su población ocupada.

Como se puede apreciar, se mezclan las iniciativas de diálogo de tanto de tipo social como de tipo laboral, con lo cual el estudio que ahora presentamos tendrá, necesariamente, un sesgo de tipo laboral. Podría calificarse como un diálogo social que, por momentos, se enmarca en el tradicional significado que utilizamos en este estudio colectivo; es decir, diálogo social como actividad de consulta, concertación o negociación entre los poderes públicos (gobierno del país, gobiernos regionales, gobiernos locales) y los interlocutores o agentes sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios). Pero quizás la praxis en Panamá ha marcado un estilo de diálogo de inicio más amplio, recordando lo que en otros países denominan “concertación”, hasta

tener expresiones puras de lo que entendemos por diálogo social. En todo caso, como la propia OIT nos recuerda, los gobiernos “tienen la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente”. (Fuente: web OIT).

Adicionalmente, la sociedad panameña ha desarrollado en importante medida el establecimiento de estructuras en el sentido puro del tripartismo, tanto como para diálogo social en sentido estricto, como para otros asuntos y fines en los que está presente una composición “tripartita” (como veremos adelante). En efecto, son diversas las experiencias de estructuras tanto de tripartismo como tripartitas en las que discurre el diálogo social en Panamá. En todo caso, en este análisis exponemos la realidad de ambas experiencias, quizás, con la percepción de que una y otra son producto de ideas y finalidades muy parecidas, o al menos relacionadas. Así entonces, tenemos que existen desde organismos de administración de justicia laboral constituidos de forma tripartita (Juntas de Conciliación y Decisión), juntas directivas de instituciones públicas (Seguro Social, INADEH y, de otra forma, el canal de Panamá) e instancias institucionalizadas de tripartismo permanente que hacen diálogo social (v.g. Comisión de salario mínimo y Comisión tripartita de tratamiento rápido de quejas y libertad sindical), así como comisiones ad hoc en temas y momentos específicos (v.g. Mesa tripartita de diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral).

Este estudio se centra más en la descripción de las experiencias de diálogo social que ha experimentado el país, antes que en una mirada más analítica, crítica y quizás constructiva de tal fenómeno. Nuestro país, en tal sentido, precisa de un mayor desarrollo y madurez tanto de las instituciones como de los actores que están llamados a desarrollar el diálogo social. Sin embargo, parece que, aunque aún no se dan todos los frutos a los que pudiese aspirarse, existen elementos ciertos y claros que apuntan en la dirección acertada y, al parecer, será necesario un poco más de tesón, decisión política, interés genuino, instrumentos y mejor preparación para ello.

2. Marco normativo sobre el diálogo social

La influencia que el marco normativo sobre diálogo social ha tenido en Panamá se ha sentido, sin duda y, en primer lugar, con la creación de ciertas instancias e instituciones en el país. Y es que desde la creación del entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (hoy Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, MITRADEL) en 1970, se dictaron normas para la creación de diversas instancias tripartitas, tanto de diálogo social como, un poco más tarde, toma de decisiones en materia laboral justiciable – aunque este diseño ya no era desconocido en el país para aquella época.

Un asunto distinto tenemos con relación con la normativa constitucional, la cual no ha dispuesto nada en tal sentido, al menos de forma directa. Esto puede entenderse de

alguna forma por la lejanía cronológica de la Constitución (1972) y el poco implante de tal asunto en los sistemas nacionales, al menos latinoamericanos.

Una realidad no muy distinta marca la norma internacional, la cual, en algunos casos viene reflejada en la normativa nacional de rango legal y en otros casos en la ratificación de instrumentos normativos expresos sobre diálogo social y consulta tripartita, como lo es el Convenio 144. Sin embargo, es muy palpable el vacío de instrumentos internacionales que fomenten el diálogo social en el país, lo que, en todo caso, no se compadece con la praxis desarrollada. Este tema lo retomamos adelante.

2.1 El marco constitucional

Tal como adelantamos arriba, no se encuentra en la Constitución de 1972 precepto alguno que aluda de forma directa al diálogo social, a pesar de que para esas fechas ya el tema era bien conocido en las instancias internacionales –especialmente en la OIT, de la que Panamá ha formado parte desde su creación.

De cualquier forma, es indudable que la concepción de la libertad sindical plasmada en la Constitución enlaza con el diálogo social. Al establecer que “[s]e reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social” (art. 68), la Constitución alude a la facultad de tales organizaciones de realizar aquello que les sea necesario, dentro del marco democrático, en orden a procurar sus intereses económicos y sociales.

Lo que quizás tome relevancia en este contexto, aunque de forma indirecta, es la existencia de otras dos normas constitucionales que precisan de una posterior intervención normativa de diversa fuente y naturaleza para concretarse, que puede suponer, como en efecto lo es, la articulación normativa de rango legal. En tal sentido, la Constitución establece que “[l]a Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo” (art. 78) y que “[l]os derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los Trabajadores” (art. 79). Al igual que la consagración de la libertad sindical y su posterior desarrollo, se le ha encomendado a la ley su forma de concreción. Inclusive, en materias en las que, sin dar una pista sobre la posibilidad de desarrollar una actividad de diálogo social o tripartismo, la Constitución ha previsto disposiciones que se concretan en instrumentos legales de clara y directa aplicación de mecanismos de diálogo social. Estamos refiriéndonos al mandato del artículo 66 de la Constitución, que establece que “[l]a Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador”, tal como veremos adelante.

2.2 Marco legal para el diálogo social

Es posible identificar dos grandes vertientes legales por las cuales discurre el diálogo social en su versión tripartita, con una añadida más que, aunque ya en desuso en muchos países, aún sigue existiendo plenamente en Panamá.

La expresión más importante de tripartismo, sin duda alude al verdadero espíritu de Filadelfia (art.III.e) cuando estableció “(e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas”. Se trata de un diálogo social entre trabajadores y empresarios con los poderes públicos, en aras de lograr objetivos de interés para todos los sectores, el cual discurre en estructuras tripartitas de diálogo que, como nos lo recuerda Carvallo “[v]olver a Filadelfia supone, entonces, revelar los contornos e interdependencia de tres manifestaciones esenciales del plano de la libertad sindical que la Declaración de 1944...estimó estratégicas para alcanzar sus objetivos”, entre ellas la “colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas”, es decir, lo que se ha denominado diálogo social...” (C. Carballo, Diálogo social..).

Como digo, podemos encontrar diversas ocasiones en las que tal tripartismo se refleja tanto en las normas del Código de Trabajo, como en la legislación laboral administrativa e, inclusive, en la constitución de instituciones gubernamentales.

Tenemos una vertiente del tripartismo que discurre como una forma de coadyuvar en la administración y manejo de instituciones de carácter público. Si bien no es desdeñable el espacio de “diálogo” que tal estructura pueda generar, no menos cierto es que tal composición, en realidad, de tipo *tripartita* está pensada como una forma más de cogestión y administración de una institución estatal, antes que espacio de diálogo social.

Otra expresión de tripartismo que tomó forma en Panamá es la composición de una estructura de administración de justicia laboral, a la usanza de los antiguos Tribunales industriales prusianos o los *Conseils des prud’hommes* francés, ambos del siglo XIX, en los que un tribunal de justicia de trabajo se conformaba con una representación de las organizaciones obreras, otra de las organizaciones patronales y un tercero que provenía del Estado. Tal es la composición de lo que se denomina en Panamá las Juntas de Conciliación y Decisión, las cuales se instituyeron por Ley No. 7 de 25 de febrero de 1975, como un remedio a los problemas existentes por la alta litigiosidad sobre despidos, medida que, sin duda, rindió buenos frutos en su momento pero que, quizás, hoy sea necesario revisar.

En todo caso, destaco las instancias que ha previsto la ley en orden al establecimiento de tales tres expresiones de representación de los intereses de los trabajadores, por tener este como una forma de diálogo social, en este caso de forma bipartita; así como las formas de Tripartismo en nuestro medio.

2.2.1 El Código de Trabajo y las expresiones de diálogo social a través de la representación de los intereses profesionales de los trabajadores

El sistema de representación en Panamá es eminentemente sindical, pues, de acuerdo con el art. 357 del Código de Trabajo (CT), una de las funciones principales del sindicato es

“procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus miembros”. Asimismo, son funciones principales del sindicato representar a sus miembros en reclamaciones individuales o colectivas; procurar que las relaciones entre trabajadores y empleadores se desarrollen sobre la base de la justicia, el mutuo respeto y la colaboración; y participar en los organismos estatales que establezca la ley, entre otras.

Adicionalmente, el otro cauce de representación de los intereses de los trabajadores utilizado en el sistema laboral privado panameño es el comité de empresas, que también contempla su conformación a partir de directrices y miembros sindicales. La normativa laboral panameña ubica el comité de empresa en dos artículos, 186 y 187 del CT, caso en que la conformación es por mandato legal, y conocerá de las quejas de los trabajadores y servirá, además, para establecer un sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa. Si el comité se conforma por mandato legal, podrá conocer sobre, a petición de parte, el conciliar las controversias que surjan como consecuencia de la aplicación del reglamento interno, así como los actos y reclamaciones producto del incumplimiento de las obligaciones del empresario (mandato que tiene su génesis en el art. 18.15 del CT).

En la segunda forma de constitución del comité de empresa, por mandato del art. 185.5, cuando se establece el reglamento interno de trabajo, éste será competente para conocer de peticiones de mejoramiento y reclamo en general. Sin duda se trata de una fórmula que invita a dialogar sobre tales extremos.

Con la reforma laboral de 1995 se adicionaron nuevas competencias a los comités de empresa. Entre otras, una nueva materia que podría conocer el comité era, de acuerdo con el art. 403.3, establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa. Se trataba de un avance, en papel, para el sistema de relaciones laborales panameñas, también relacionado a la utilización del diálogo social bilateral.

Por otra parte, existen al menos dos situaciones en las que el papel del sindicato y el diálogo social pueden aparecer en escena. Se trata de la aplicación de las normas sobre suspensión de la relación de trabajo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, en las que tanto el sindicato o, en su defecto, una representación de los trabajadores podrá intervenir o “se pronunciará” sobre la medida solicitada (art. 201 del CT). Y la otra posibilidad, muy de la mano con ésta, es el procedimiento de despido económico, de acuerdo con el art. 206, en relación con el art. 210.6, que permite la terminación de la relación de trabajo, luego de superado el plazo máximo de suspensión de un contrato de trabajo. En este último caso, por efecto de las medidas tomadas para contrarrestar los efectos del COVID-19 en las relaciones laborales, se adoptaron normas distintas, que veremos abajo.

2.2.2 La normativa administrativa laboral sobre estructuras de diálogo social

Por mandato del Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Resolución N° DM-150, de miércoles 16 de abril de 2014) se establecieron una serie de comisiones con características tripartitas (la mayoría de ellas), algunas de las cuales son más operativas que otras. Aun así, vale la pena repasar, muy de pasada y a título ilustrativo, lo que establece el propio reglamento orgánico sobre tales comisiones, en cuanto a objetivos, funciones y composición. Valga mencionar, también, que estas instancias tienen una composición tripartita con diversas modalidades. En tal sentido tenemos comisiones claramente tripartitas, es decir conformadas por representaciones de trabajadores, empleadores y el Gobierno, a ellas las identificaremos como un tripartismo así: “T”. Otras, constituidas por trabajadores, empleadores, Gobierno y otras instituciones generalmente privadas; a ellas las identificaremos como un tripartismo plus simple “T+” e, inclusive, otras constituidas por trabajadores, empleadores, Gobierno y otras instituciones de gobierno, en una suerte de tripartismo plus de tipo gubernamental, así “T+ gubernamental”.

Veamos:

- Comisión de Salud Ocupacional y Ambiente de Trabajo, de tipo “T+ gubernamental”, cuyo objetivo es “Elaboración, programación y coordinación de acciones tendientes a promover una cultura tripartita para prevenir y minimizar la incidencia de riesgos profesionales, a través del mejoramiento de las condiciones y ambiente de trabajo”.
- Comisión Tripartita sobre Libertad Sindical, de tipo “T”, cuyo objetivo es ser “el órgano encargado de velar por la más amplia libertad sindical y principalmente, por la adecuada aplicación de las normas constitucionales, convencionales y legales que protegen el derecho de asociación de los trabajadores y de los empleadores, sobre la base de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y de los criterios fijados por el Comité de Libertad Sindical de dicha organización”.
- Comisión Nacional Tripartita del Programa de Trabajo Decente de Panamá, de tipo “T”, cuyo objetivo es “orientar las acciones y evaluar los avances en el logro de los efectos y productos contenidos en el Programa de Trabajo Decente para el país”.
- Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Laboral de tipo “T+ gubernamental”, que tiene por función “Recomendar lineamientos generales de políticas laborales, de empleo y de desarrollo laboral”.
- Consejo Directivo de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, de tipo “T” cuyo objetivo fue el “Adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, tanto para el sector público como para el sector privado, así como administrar y distribuir los

recursos públicos asignados para tal fin”. Y es que, con la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo Humano (INADEH), éste asumió sus competencias.

Dos comisiones que vale la pena subrayar son, sin duda, la comisión de salario mínimo y la comisión de formación sindical, en ese orden:

Comisión Nacional de Salario Mínimo, de clara composición tripartita tipo “T”. Su objetivo es el “asesoramiento del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con las funciones y atribuciones que señala el Código de Trabajo, la presente Ley, los Convenios de la OIT ratificados y las respectivas disposiciones reglamentarias”.

Entre sus funciones se cuentan: (i) recomendar la fijación del salario mínimo conforme a lo establecido en el Código de Trabajo, sobre la base de estudios e investigaciones especiales y técnicas; (ii) recibir información para preparar estudios y análisis de salario; (iii) dictaminar sobre las solicitudes debidamente fundamentadas de revisión de salario mínimo, que se formulen durante la vigencia del decreto que fijó el mismo; (iv) evaluar los márgenes de aplicación real de las normas sobre salario mínimo y, de ser el caso, formular las denuncias correspondientes ante las autoridades del MITRADEL; y (v) dictar su propio reglamento interno.

Sus miembros son: el Ministro/a de Trabajo y Desarrollo Laboral, o la persona que él designe, quien lo presidirá; dos representantes del Gobierno Nacional, designados por el Órgano Ejecutivo; tres representantes del Consejo Nacional de la Empresa Privada; y tres representantes del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.

Los representantes de empleadores y trabajadores en el Consejo serán seleccionados entre ternas propuestas por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Tendrán un período de duración de dos años en sus cargos y cada uno tendrá un suplente designado de la misma forma y por igual período que el principal.

Esta comisión sobre salario mínimo es, sin duda, la comisión más operativa y beligerante de las que se han establecido por el mandato legal. En la práctica sus deliberaciones rara vez han logrado un acuerdo sobre los salarios mínimos a establecer, lo que supone que la responsabilidad última cae sobre el Gobierno nacional. Aún así, se trata de un claro y meritorio esfuerzo de diálogo social, quizás el de mayor implante en el país que, valga mencionarse, no es creación del Código de 1972, sino que ya venía consagrado desde el Código de 1947, en los artículos 195 a 200 de la Ley 67/1947.

Es de agregar que, en una lectura particular, el poco éxito en las negociaciones en el establecimiento de las tarifas salariales mínimas por esta comisión puede tener que ver con las visiones políticas e ideológicas de sus integrantes, cuyas visiones societarias pueden distar en temas económicos y, en consecuencia, en su concepción sobre lo justo y equitativo. De todas formas, como menciono antes, este esfuerzo es sin duda muy meritorio como ejercicio de diálogo social.

- Comisión Nacional de Educación Sindical, organismo de tipo “T+”, cuyo objetivo es “Determinar el uso de los fondos del Seguro Educativo para la Educación Sindical; realizar la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y empleador panameño, aprobar los programas de capacitación o formación que, por intermedio del Instituto Panameño de Estudios Laborales, le presenten las organizaciones sociales legalmente reconocidas”.

Esta comisión también funciona en la práctica, aunque su labor resulta más administrativa de los recursos puestos a disposición de las organizaciones profesionales, así como de los programas especiales que decide auspiciar, por medio del IPEL. Indudablemente, por la trascendencia de las funciones para la educación de las asociaciones profesionales que esta comisión debería reportar, vale la pena dotarla de un mejor nivel técnico en su estructura, filosofía y funcionamiento. Si bien es cierto que se ha notado una intención de mejorar su pertinencia, lo cierto es que aún no se vislumbra un plan más ambicioso y profundo, capaz de transformar el entendimiento de la formación de los interlocutores sociales. Algo, sin duda, pendiente de realizar.

En algunos estudios se incluye entre las instituciones tripartitas al Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), que fue creado en 1973, como un órgano dependiente del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social; en nuestro análisis, hemos preferido examinarlo en este apartado, como expresión administrativa institucionalizada tripartita.

2.2.3 Tripartismo como expresión de gestión administrativa

Como se mencionó arriba, una forma de tripartismo resulta en la institucionalización de la participación de los interlocutores sociales en instituciones gubernamentales, en una suerte de constitución tripartita institucionalizada para la toma de decisiones de las juntas directivas de tales entidades públicas, como la Caja del Seguro Social, el Instituto para la Formación Profesional y Capacitación Laboral (INADEH) e, inclusive, la Autoridad del Canal de Panamá, de forma *sui generis*. Veamos. Es indudable que no estamos frente a un foro de diálogo social en sí mismo, y más que nada se trata de un diseño de gestión y dirección tripartita.

2.2.3.1 La Caja del Seguro Social

De acuerdo con la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, la Junta Directiva es el órgano responsable de fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización de la Caja de Seguro Social, así como de supervisar y vigilar su administración, de deliberar y de decidir en lo que le corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en dicha ley y los reglamentos dictados en su desarrollo, a fin de que la Caja de Seguro Social cumpla con sus objetivos de una manera segura, continua, eficiente, rentable y transparente (art. 22 de Ley 51/2005). El art. 23 de la Ley 51/2005

contempla la integración de trabajadores y empleadores en la Junta Directiva del Seguro Social, así:

“4. Tres representantes de los empleadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis miembros elegidos por el Consejo Nacional de la Empresa Privada.

5. Cuatro representantes de los trabajadores distribuidos así:

- a. Un representante de los servidores públicos, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única presentada por la Federación Nacional de Servidores Públicos y por los gremios magisteriales jurídicamente constituidos.
- b. Tres representantes de los trabajadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis candidatos que serán escogidos por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados”.

2.2.3.2 El INADEH

De acuerdo con el Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006, el Consejo Directivo es el máximo órgano de gobierno del INADEH, tripartito, paritario e integrado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Educación, representantes de los empleadores, de los trabajadores y de la Contraloría General de la República. Tiene como función principal formular las políticas de desarrollo nacional y cumplir con los objetivos y principios establecidos en el artículo 4 del Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006.

2.2.3.3 La Autoridad del Canal de Panamá

La ley ha establecido una suerte de declaración para facilitar el diálogo social orientado a la colaboración, así: “Artículo 103. Con el propósito de mejorar el funcionamiento de la Autoridad, la administración de la Autoridad y los sindicatos, con la participación de los representantes exclusivos, podrán trabajar, en forma asociada y en conjunto, para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones”.

En todo caso, y aunque la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no tiene una estructura tripartita en su Junta Directiva, es de resaltar que la misma mantiene la existencia (aunque casi no operativa) de un “Consejo Obrero Patronal”, compuesto de una “representación paritaria de la administración y de las organizaciones sindicales”. Así pues: “Las deliberaciones y conclusiones que puedan surgir del Consejo estarán dirigidas a mejorar las relaciones laborales e identificar problemas reales o potenciales y sus posibles soluciones dentro del objeto y marco legal del artículo 103 de la ley orgánica, así como tratar otros temas que de común acuerdo determinen las partes.

Las recomendaciones que se propongan se darán por consenso utilizando un método de diálogo abierto, orientado a promover las mejores relaciones laborales y un eficaz y eficiente funcionamiento de la Autoridad” (art. 101 de Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP).

Se trata de toda una declaración legal dirigida a mantener una relación de diálogo tripartita en aras de encontrar soluciones a los problemas y mejorar las relaciones laborales, finalidad central del diálogo social.

2.2.4 Tripartismo en la administración de justicia

Como mencionamos arriba, el Código de Trabajo panameño adoptó un modelo de resolución de conflictos de tipo cuasi judicial, con una composición tripartita, para las disputas sobre despidos. Las Juntas son organismos legos de administración de justicia laboral compuesto de forma mixta entre trabajadores (por medio de una lista que presenta el CONATO), empresarios (por medio de una lista que presenten las organizaciones empresariales más representativas) y gobierno (designado por el MITRADEL), quien la presidirá. Para ser miembro de una Junta de Conciliación y Decisión se requiere tener 25 años o más y disfrutar de los derechos ciudadanos. El representante de los trabajadores deberá poseer una antigüedad en el puesto de por lo menos 9 meses; en tanto que el representante del empleador será un administrativo, un ejecutivo o el propio empleador (arts. 2 y 3 de Ley 7 de 1975).

Las Juntas de Conciliación y Decisión están integradas administrativamente al MITRADEL (art. 1 de Decreto Ejecutivo No. 1 de 1993), sin embargo, están subordinadas jerárquicamente a los Tribunales Superiores de Trabajo del Órgano Judicial en cuanto a los asuntos jurisdiccionales (art. 6 de Ley 40/1975).

Se trata de una clase o manifestación de lo que posteriormente sería tripartismo, en todo caso, más primario, que se reflejó en el derecho del trabajo. Se entendió que una forma más equitativa de resolver las disputas sería llamando a decidir a quienes conocían de primera mano la industria y, en consecuencia, el litigio, sin si quiera permitirse la intervención de abogados (W. Daubler, Derecho del trabajo). Es claro, sin embargo, que las Juntas de Conciliación y Decisión no sean mecanismos de diálogo social propiamente hablando, sino que suponen una forma de justicia laboral *tripartita*.

Tal diseño de administración de justicia tripartita se acogió en Panamá en el Código de Trabajo de 1947, que estableció que los Tribunales Superiores de Trabajo debían conformarse de forma tripartita. Así, su art. 349 fijó que los magistrados del Tribunal Superior de Trabajo serían tres designados por el presidente de la República: uno de la lista que presentaban las asociaciones patronales, otro de lista que presentaban las organizaciones de trabajadores y el tercero escogido libremente por aquel. Tal diseño fue, posteriormente, declarado inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia panameña, según sentencia de 5 de abril de 1990, “con el argumento de que

riñen con los preceptos de la Carta Política en materia de la separación de los órganos del Estado y la independencia de los jueces y los magistrados en ejercicio de sus funciones” (C. Cedalise cit. por O. Vargas Velarde, *El tripartismo, la OIT y Panamá: triunfos y desafíos*).

2.3 Las normas internacionales y su impacto en Panamá

Existe una variada normativa internacional emanada de la OIT que pueden utilizar sus Estados parte. Sin embargo, en Panamá tan solo se registran tres instrumentos ratificados alusivos al fomento y utilización del diálogo social.

El primer instrumento fue el Convenio 26, de 1928, sobre salario mínimo que, como veremos adelante, Panamá ha acogido desde el Código de 1947. En la actualidad, se sigue aplicando puntualmente esta norma, ahora consagrada en el art. 174 del Código de Trabajo de 1972. De hecho, el pasado 29 de octubre de 2021, se ha instalado la comisión de salario mínimo que revisará las tarifas salariales para el bienio 2022-2024. La Comisión Nacional de Salario Mínimo la conforman: por el sector gubernamental, los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Laboral, de Economía y Finanzas, de Comercio e Industrias, y de Desarrollo Agropecuario; por los empleadores, el CONEP y la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC); y por el sector trabajador, el CONATO y la Confederación de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) (La Estrella, 29 de octubre de 2021).

Posteriormente, en 1970, el país ratificó el Convenio 122, de 1964, sobre la política de empleo, que si bien tiene unos mandatos bastante más abstractos que los que usualmente suelen tener los convenios de la OIT, sí establece claramente que “para la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución” (art. 3). Tal como lo destaca la propia OIT “[p]ara la mayoría de las personas, el factor clave para escapar de la pobreza es tener trabajo”. Este convenio viene relacionado más recientemente de la Recomendación 198, sobre la relación de trabajo, la cual “prevé la adopción de una política nacional para garantizar la protección efectiva de los trabajadores que ejercen sus actividades en el marco de una relación de trabajo” (OIT, Las reglas del juego).

Es destacable que el Código de Trabajo de 1972 adoptó una normativa en aras de darle contenido al mandato del Convenio 12, pues, su art. 21 establece que el Estado “tiene el deber de desarrollar una política nacional de empleo...procurando la conservación de los empleos y creando las fuentes de ocupación que fuesen requeridas” y en sus siguientes artículos (21 al 29) atribuye competencias al servicio de empleo.

Quizás un reflejo de tal política es el interés del MITRADEL en el desarrollo de una política de empleo para personas jóvenes, a través del proyecto “Mi primer empleo” que desarrolla el actual gobierno. Tal parece que en los tiempos que vivimos este tipo de proyectos debe ser redimensionado, pues el desempleo producto de la pandemia del COVID-19 en Panamá roza el 15% de la PEA –sin contar con que alrededor del 50% del empleo es informal.

Finalmente, el 11 de junio de 2015, Panamá ratificó el Convenio 144, de 1976, sobre la consulta tripartita, que establece que el país “se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1”. Interesa sobremanera la forma en que el convenio instruye la forma de seleccionar los representantes de los interlocutores sociales, a efectos de cumplir con el mismo (art. 2.2). Ciertamente, por la novedad de la aprobación en nuestro país, aún no se ha dictado una legislación interna apropiada que le dé contenido adecuado a este importante instrumento.

En esencia, Panamá utiliza en la práctica más elementos e instrumentos de diálogo social que aquellos a los que se ha comprometido internacionalmente. Sin embargo, es claro que el tener el instrumento idóneo debidamente ratificado dotaría de mayor eficacia y contenido a la acción tanto gubernamental como la de los interlocutores sociales.

3. Marco institucional sobre el diálogo social

Las instancias permanentes de diálogo en Panamá son de naturaleza consultiva y sus decisiones y acuerdos carecen totalmente de vinculación. Las estructuras existentes son variadas entre bipartismo y tripartismo plus. Veamos cómo están concebidas en nuestro país.

En realidad, la institucionalización de instancias de diálogo social en Panamá ha sido el talón de Aquiles del diálogo social, pues, como se mencionó arriba, si bien es cierto que Panamá ha exhibido tradición de diálogo social y diálogo laboral, no menos cierto es que la gran mayoría de tales foros ha sido coyuntural y se ha extinguido con la circunstancia que dio lugar a su creación.

La poca vocación de permanencia de tales estructuras puede leerse al compás de los vaivenes políticos, puesto que es usual que el gobierno de turno eche mano de la convocatoria al diálogo social cuando un tema de trascendencia pública impacta en la sociedad. En los últimos años se puede tener de ejemplo claro de esta práctica el diálogo convocado por el gobierno nacional, presidido entonces por Martín Torrijos Espino, para lograr reformas a la ley sobre seguridad social. Tal foro rindió los frutos políticos esperados y, por su propia dinámica, desapareció.

Especial impacto causó el intento de reforma del Código de Trabajo de 1972, bajo

el gobierno de Ricardo Martinelli, que suscitó un violento enfrentamiento entre trabajadores y gobierno. Luego, mediante el diálogo social, se eliminaron las normas causantes del problema. Más tarde, y como repercusión de los hechos ocurridos, se llegó a un acuerdo, con la mediación de la OIT, para la creación de unas instancias de diálogo social con cierta permanencia y, quizás con el paso del tiempo, de menor efectividad.

En todo caso, son de mencionar, como instancias institucionales de diálogo social, al menos dos iniciativas que aún funcionan: el Consejo de la Concertación Nacional y la Fundación del Trabajo, a la que se le puede sumar la última iniciativa de tipo permanente que menciono. Veamos sus particularidades.

3.1 El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) es, claramente, la instancia de diálogo social plus más institucionalizada en el país, al menos desde el punto de vista de su formalización. El CCND se crea mediante Ley No. 20, de 25 de febrero de 2008, que crea el “Mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y metas de la Concertación”. Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo No. 854 de 24 de agosto de 2010, reglamenta la Ley 20 de 2008. Existe también un reglamento de funcionamiento del Consejo de la Concertación (reglamento interno, aprobado en 2019), y es presidida por el presidente de la República.

El CCND es el espacio de diálogo y consulta legalmente constituido donde convergen diversos sectores, quienes de manera participativa y concertada trabajan en la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes, entre los cuales cabría discutirse temas de interés para todos los panameños. Existen representaciones de partidos políticos, iglesias, empresarios, trabajadores, grupos variados de la sociedad civil, clubes cívicos, minorías étnicas, grupos etarios y de género, la academia..., en fin.

Luego de ser propuesto el referéndum para la ampliación del Canal de Panamá, empresarios, obreros, profesionales y líderes de la sociedad civil externaron su aspiración, en el sentido de que los ingresos excedentes del Canal ampliado fuesen dirigidos a la gestión de políticas públicas que impulsaran el desarrollo nacional, especialmente en beneficio de las personas con menores recursos.

El CCND se impuso como objetivo “contribuir a transformar a Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente más equilibrada en su desarrollo, aprovechando, entre otras, la oportunidad histórica que ofrece la ampliación del Canal de Panamá”. Metodológicamente funciona con mesas temáticas, así: bienestar social y equidad, crecimiento económico y competitividad, educación, modernización institucional, salud y la submesa de justicia, ética y seguridad ciudadana.

Si bien la instancia surgió con mucho impulso y respaldo político y gubernamental, lo

cierto es que con el pasar de los años, y a pesar del alto perfil político, la iniciativa ha perdido tanto interés político como resonancia social.

3.2 La Fundación del Trabajo

Constituida en 1992, de carácter bipartito, la Fundación del Trabajo representa una experiencia positiva de concertación bilateral, luego de la fractura social que vivió el país por ocasión de la dictadura militar y posterior invasión norteamericana. Es en ese contexto donde se da la invitación a la “concertación socio-laboral” por el Gobierno Nacional y donde poco después trabajadores y empresarios dan comienzo a los diálogos iniciales, que se concretan, en 1992, con la creación de la Fundación del Trabajo. En conclusión, se puede afirmar que el primer gran logro de la Fundación del Trabajo es que ambos sectores, luego de los antecedentes señalados, dieran el gran paso de iniciar y luego institucionalizar un diálogo social (R. Murgas).

La Fundación del Trabajo tuvo un papel destacado forjando el diálogo social en Panamá en la década de los 90. En la actualidad sigue existiendo como un ente que promueve y desarrolla el diálogo social, aunque con menos visibilidad en el escenario nacional.

3.3 La Comisión tripartita de Panamá

Por la imposición de una dura reforma laboral (que también contenía temas ambientales), con la Ley 30, de 2010, el Gobierno Nacional se vio forzado a suspender la mencionada Ley 30 y a instalar una mesa de concertación. Como resultado de este escenario, surgió, previo consenso, la Ley No. 68, de 26 de octubre de 2010, que básicamente eliminó los puntos de conflicto.

El conflicto, no obstante, dio pie a la creación de la mesa de diálogo sobre quejas y libertad sindical, luego de abolida la reforma mencionada, que abarcaría dos tipos de materias: adecuación de normas y verificación de quejas. Así, a partir de esas fechas, se ha venido desarrollando un diálogo sobre adecuación de la normativa panameña al marco normativo de la OIT (Comisión de Adecuación); y, por el otro, el Tratamiento Rápido de Quejas sobre Violaciones a la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva (Comisión de Quejas). La normativa en que se funda es el Decreto Ejecutivo No. 156, de 13 de septiembre de 2012, que oficializa ambas comisiones, y la Resolución DM 192-14 de 15 de mayo de 2014 que las adscribe al Despacho Superior del MITRADEL y designa como Secretaría Técnica a la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

Veamos, ahora, los productos más importantes surgidos de esta experiencia de diálogo:

Como parte de las tareas de la Comisión de Adecuación, en mayo de 2016 se logró la aprobación por consenso de un Anteproyecto de Ley de relaciones colectivas laborales en el sector público. El Anteproyecto de Ley contempló cuatro ejes fundamentales (derecho de asociación sindical, derecho de huelga, derecho de negociación colectiva y

conflictos colectivos). Aparte de lo anterior, tiene normas introductorias, un glosario y normas sobre vigencia. Con posterioridad, en agosto de 2017, el Consejo de Gabinete, por conducto del ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, presentó otro proyecto de ley, que contenía cambios introducidos por el Consejo de Gabinete, en especial en materia de huelga, arbitraje, conflictos colectivos y otros temas, que los tres sectores acordaron serían rediscutidos en la Asamblea Nacional. El 14 de marzo de 2018 se presentó el documento consensuado a la respectiva Comisión de la Asamblea Nacional. Este documento implicó, salvo algunas excepciones, un ajuste significativo e integral a los criterios del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En enero de 2019, se aprobó nuevamente en primer debate, en la forma expresada en el párrafo anterior, pero no se envió, en su momento, al Pleno de la Asamblea, para que se surtieran el primer y segundo debates. (R. Murgas, “Análisis de la influencia...”, en *Normas internacionales del trabajo sobre derechos fundamentales en Panamá. En honor del centenario de la OIT*).

Por otro lado, Murgas menciona que la Comisión también logró aprobar en la mesa los siguientes temas: (i) creación de un Consejo Nacional de Trabajo y adscribir al mismo ambas Comisiones Tripartitas; (ii) cumplimiento del Convenio 144 sobre Consulta Tripartita; y (iii) ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas. De estos tres acuerdos, se ha cumplido con el segundo, es decir, con la ratificación, por medio de Ley No. 31, de 5 de mayo de 2015, del “Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, 1976 (núm. 144)”.

Por otro lado, la Comisión de Quejas logró, a partir de su recomendación, el reintegro y los despedidos por motivos antisindicales bajo el gobierno anterior (2009-2014), con el resultado del reintegro en buena parte de los casos, pero en casi ninguno se ha reconocido el pago de salarios caídos.

Finalmente, la Comisión está conformada de forma tripartita, con representaciones de los trabajadores (i.e. CONATO y CONUSI), en tanto que los empresarios está representados por el CONEP; por parte del Gobierno, lo preside la Ministra de Trabajo o quien designe. Asimismo, cuenta con un Facilitador designado por la OIT. Tal composición viene reflejando el cambio que sufrió el art. 1066 del CT, por medio de la Ley No. 68, de 26 de octubre de 2010, que estable la composición voluntaria de CONATO y la creación de una Comisión Paritaria, integrada por CONATO y CONUSI (R. Murgas, Análisis de la influencia... en *Normas internacionales del trabajo sobre derechos fundamentales en Panamá. En honor del centenario de la OIT*)

4. Las distintas experiencias de diálogo social en Panamá

Vale la pena hacer un recuento breve de las distintas experiencias que en materia de diálogo social se han desarrollado en Panamá. Tales experiencias, al igual que en

otras latitudes (España, Brasil, México, etc.), han abordado tanto cuestiones sociales, como políticas y laborales, de forma tal que su contenido ha sido diverso. Veamos su recorrido en orden cronológico. Buena parte, y en mayor detalle, de las distintas experiencias de diálogo social en Panamá puede ser revisada en el documento de trabajo elaborado para la OIT por M. Rueda Catry, denominado “Diálogo social en Panamá: el camino hacia la democracia”.

4.1 Diálogo sobre las primeras reformas al Código de Trabajo

A principios de la década de los 80, se da un importante intento de diálogo y concertación para procurar una reforma consensuada de los cambios adoptados en 1976. Tal como nos refiere Murgas (R. Murgas, *Libro homenaje a Umberto Romagnoli y Guillermo Gonzalez Chiarry*), si bien recientemente aprobado el nuevo Código de Trabajo de 1972, pocos años después y producto de la crisis mundial provocada por el conflicto sobre el petróleo, la economía mundial sufrió una crisis que provocó ajustes de tipo económico que impactaron, también, en las normas laborales. En tal contexto, en la década de los 80, la legislación laboral volvió a ser reformada modificándose algunas de las medidas tomadas en 1976.

Ya bien entrada la década de los 80 la polarización política que vivió la sociedad panameña hizo inviable cualquier asomo de diálogo político y social. No será hasta la década del 90 cuando se registran nuevas y, claramente, más importantes experiencias de diálogo en Panamá.

Un nuevo intento de diálogo se registró con las reformas laborales de 1995, en las que el expresidente Ernesto Pérez Balladares impulsó un paquete de reformas económicas con el apoyo de partidos políticos en la Asamblea de Diputados. Aunque en un inicio se registraron acuerdos en el seno de la Fundación del Trabajo, posteriormente hubo grandes desencuentros. Esto supuso el avance unilateral del proyecto de reformas con la más seria y violenta protesta sindical contra tales reformas en el Código de Trabajo, lo que trajo como consecuencia un número de muertos por los enfrentamientos. Al final, las reformas se aprobaron en la Asamblea de Diputados, bajo la Ley 44 de 1995.

4.2 Declaración de Santa María La Antigua

El Pacto fue suscrito el 18 de mayo de 1993 por los partidos políticos, y sirvió para apoyar la institucionalidad democrática y la independencia del Tribunal Electoral, por medio de postulados éticos a los que debían ceñirse los partidos políticos durante el proceso electoral. En él se crea una instancia denominada Organismo Consultivo Permanente del Pacto Ético Electoral “Santa María La Antigua”. Esta iniciativa surgió del seno de la Iglesia Católica a través de la Comisión de Justicia y Paz.

4.3 Diálogos de Bambito

Quizás uno de los esfuerzos de diálogo social más ambiciosos planteados en Panamá fueron los Diálogos de Bambito (que toman su nombre del Hotel Bambito, en el distrito de Volcán, provincia de Chiriquí, lugar de realización de los mismos), los cuales tuvieron hasta tres versiones y abarcaron amplias y distintas materias. Los temas abordados se refirieron a salud, justicia, educación, administración del Canal y uso de las áreas que pasarían a jurisdicción panameña como consecuencia de los tratados Torrijos-Carter.

Veamos el recuento que nos ofrece Murgas:

- Bambito I. Participantes de la Fundación del Trabajo, actuando dentro de sus respectivos sectores, tuvieron un protagonismo en el desarrollo y ejecución de Bambito I, así como en los siguientes “Bambitos”. Este primer encuentro, convocado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizó en Bambito los días 2 y 3 de agosto de 1993, bajo el nombre de Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano.
- Participaron en el Encuentro representantes de los partidos políticos, del sector laboral, del sector empresarial, de la Iglesia Católica, del sector universitario e invitados especiales. Estuvieron presentes, como testigos, los expresidentes Julio María Sanguinetti (Uruguay) y Belisario Betancur (Colombia), así como Fernando Zumbado y Eduardo Niño-Moreno, de PNUD.

Se identificó una primera coincidencia en la actitud de mantener un espacio de diálogo y concertación, centrado prioritariamente en ciertos asuntos que debían incorporarse a los programas de los partidos políticos:

- a. El fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia panameña.
- b. El logro de acuerdos políticos para conformar las estructuras jurídicas y administrativas necesarias para asumir exitosamente la administración y operación del Canal.
- c. La búsqueda de un desarrollo económico y social orientado hacia la calidad humana, mediante una lucha contra el desempleo y la pobreza.
- d. La modernización de los servicios de educación y salud.
- e. La concertación para lograr la integración de las áreas revertidas y por revertir, como parte de la estrategia de desarrollo económico y social de Panamá; y promover además un desarrollo sustentable.
- f. El mejoramiento de la eficiencia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial.
- g. Superación del peso de la deuda externa y el logro de un consenso alrededor de una estrategia nacional frente a los cambios en el contexto internacional.

La Concertación En La Experiencia Italiana

- **Bambito II.** Se realiza el 4 de abril de 1994, un mes antes de las elecciones nacionales, también con la participación de miembros de la Fundación del Trabajo, dentro de sus respectivos sectores. Tuvo como participantes a los mismos sectores de Bambito I, con la presencia de los expresidentes de Uruguay y Colombia, así como de funcionarios y consultores del Sistema de las Naciones Unidas. Asistieron cinco de los candidatos presidenciales.
- **Bambito III.** El Encuentro, con el mismo nombre del anterior, tuvo como propósito darles seguimiento y ratificación a los acuerdos del primer Encuentro. Se celebra el 6 de diciembre de 1994, unos meses después de la toma de posesión del presidente Ernesto Pérez Balladares y se suscribe un Pacto de compromisos para el desarrollo.

Participaron en el Encuentro representantes de los trabajadores, de los empleadores, del Gobierno Nacional, de los pequeños y medianos productores, de las mujeres y, como testigos, los expresidentes Belisario Betancur (Colombia) y Jimmy Carter (Estados Unidos de América); los Rectores de la Universidad de Panamá y de la Universidad Santa María La Antigua; y el señor Eduardo Niño-Moreno, Representante Residente y Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá.

En este Encuentro, el Gobierno, el sector empresarial y el sector sindical adoptaron una serie de compromisos por sector y otros de manera conjunta. En todos los compromisos se incluyen elementos dirigidos a favorecer la concertación y el diálogo.

4.4 Encuentros Panamá 2000

Son importantes, en el ámbito nacional, los esfuerzos de diálogo social denominados Panamá 2000 I, II, III y IV (Coronado: 1996-1997; Visión Nacional 2020: 1997-1998). En todos ellos participó la Fundación del Trabajo. El eje principal de la discusión y los consensos giró en torno al tema del Canal, en los que la sociedad civil, el Gobierno y los partidos políticos se pusieron de acuerdo para garantizar la independencia de la administración del Canal, que pasaría a manos panameñas a finales del año 1999. De allí surgió la Autoridad del Canal de Panamá y la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). En este sentido, debe resaltarse como un resultado de este diálogo, la adopción unánime en la Asamblea Legislativa de la Ley de la Autoridad del Canal.

Como es conocido, la Ley No. 19, de 11 de junio de 1997, establece en sus artículos 81 al 117 el régimen de Administración de Personal y Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, normativa que deviene directamente del Título XIV, artículos 315 a 323 de la Constitución Política de la República de Panamá, el cual establece que la ACP “estará sujeta a un régimen laboral especial” que es, justamente, la normativa legal señalada.

4.5 Panamá (2007): Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente

Creada en virtud de la Resolución DM 147/2008 de 2 de 2008, “[p]or la cual se crea la Comisión Nacional Tripartita del Programa de Trabajo Decente de Panamá”, Comisión Tripartita estaba formada por tres representantes de los trabajadores, 3 representantes por parte de los empleadores y 3 representantes por parte del Gobierno.

Su finalidad fue el orientar acciones y evaluar los avances para el logro del programa sobre trabajo decente en el país.

Especialmente:

- Para realizar consultas necesarias para facilitar la adopción de convenios internacionales sobre la materia;
- Fortalecimiento de capacidades para desarrollar un programa sobre trabajo decente; y
- Fortalecer el diálogo social en forma tripartita.

4.6 Diálogo por el Seguro Social

Es de resaltar en cuanto al tema del Seguro Social, cómo el enfoque inicial de una comisión con preponderancia oficial fue sustituido por el de una comisión dirigida a la concertación, lo cual, aún con los problemas confrontados, parecía ser la mejor alternativa para enfrentar el tema. Sin embargo, el diálogo arrojó resultados parciales, pues a pesar de que se lograron entendimientos en algunos temas (Programas de Administración, Riesgos Profesionales y Enfermedad), no fue posible alcanzarlo, en particular en lo relativo al sistema de pensiones (el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte). Finalmente, resultado de una mesa de concertación, se aprobó la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reformó el sistema del Seguro Social.

Recientemente, por medio de la prensa escrita (La Prensa, de 10 de octubre de 2020), se ha dado noticia de la entrega por parte de la Junta Técnica Actuarial de la Caja del Seguro Social, la actualización actuarial de correspondiente, elemento necesario para desarrollar un nuevo diálogo que viabilice la pervivencia de la seguridad social en Panamá. Este es un nuevo diálogo pendiente por tomar tierra.

4.7 Otros diálogos sociales con la facilitación de la EI-DiSTReC

Como es natural, la acción de diálogo social y político es una constante en un Estado democrático, de allí que sigan ocurriendo muchas experiencias de diálogo. En Panamá ha habido muchos episodios de diálogo reivindicativo entre gremios magisteriales con el Ministerio de Educación; también diálogos entre grupos médicos y profesionales de

la salud con el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social; inclusive se registró un diálogo por la creación del Fondo Fiduciario de Panamá y, en fin, otros más.

Importa, por la labor que recién emprende la EI-DiSTReC dejar constancia de su pequeño aporte en esta materia. En tal sentido, ya antes de su creación formal, la iniciativa incubada en la Universidad de Panamá tuvo ocasión de participar como uno de los facilitadores que atendió el tema de la Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía, suscitado con motivo del impacto del COVID-19 en las relaciones laborales (recuento que se ofrece abajo).

Adicionalmente, la Escuela pudo apoyar una “Mesa de entendimiento sobre arriendos”, en el seno del MIVIOT, que buscó soluciones y alternativas al impacto que la pandemia causó en dueños de locales comerciales y arrendadores de éstos. Tal iniciativa rindió buenos frutos, incluida cierta modificación en materia de arrendamientos (Decreto Ejecutivo No. 411, de 31 de diciembre de 2020).

En la actualidad facilita dos mesas de diálogo para lograr legislaciones laborales especiales: la MEDIART o Mesa de Diálogo entre Artistas, cuya finalidad es lograr una legislación laboral especial para el sector, y la METRIMAR o Mesa Tripartita del Mar, cuya finalidad es lograr una legislación laboral especial para naves de aguas interiores en Panamá.

La Escuela también ha mediado con éxito, bajo la dirección de la rectoría misma, en conflictos internos en el propio seno de la Universidad de Panamá.

5. Experiencia sobre diálogo social en el contexto del COVID 19. Génesis y alcance de la legislación laboral especial por COVID-19 en Panamá

Por espacio de 60 días se instaló una Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral (MTD), como un espacio creado por el Gobierno Nacional de la República de Panamá, con la finalidad de que los interlocutores sociales y actores de las relaciones laborales y la producción del país dialogaran juntos “con el objetivo de lograr consensos que ayuden a recuperar y/o mejorar las relaciones laborales existentes antes de la pandemia del COVID-19”, para ejecutar acciones de carácter laboral en los siguientes seis meses, como mínimo (Resolución No. DM 150 de 27 de abril de 2020).

En mi opinión, cabe rescatar cuatro elementos centrales que dejó la experiencia de la MTD. Tales elementos son: (i) el desarrollo y vicisitudes; (ii) los logros puntuales; (iii) la normativa derivada; y (iv) las perspectivas que nos deja la experiencia.

Sobre el primer aspecto, el desarrollo y vicisitudes de la MTD, interesa destacar la forma en que la experiencia se originó y evolucionó, desde su instalación hasta su fin. En tal sentido rescato que la MTD se acordó en una sesión de la Comisión del Acuerdo Tripartito de Panamá, que estimó necesario que el impacto que el COVID-19 venía

generando en las relaciones laborales, bien merecía la pena instalar una iniciativa de diálogo social que atendiera puntualmente tan inédita situación. El MITRADEL realiza el llamado, por medio de una resolución presidencial, la cual contempla la integración de las organizaciones más representativas de los sectores obreros y empresariales del país (ocho por cada sector), lo que supuso la convocatoria más amplia, en los tiempos recientes, para una mesa de diálogo social laboral.

La instalación de la mesa supuso un inicio desde cero, pues no se dictaron reglas mínimas del cómo y el qué del diálogo. Este elemento supuso que la facilitación del diálogo –encargada a la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), apoyada por la Universidad de Panamá (UP) – propusiera unas reglas de diálogo básico, que fueron discutidas, modificadas y acordadas por las partes. Este ejercicio consumió un 25% del tiempo del diálogo. Tales reglas establecieron el funcionamiento de una Mesa Plenaria y tres comisiones de trabajo (Asuntos sociolaborales; Asuntos laborales, económicos y jurídicos para el trabajo y preservación del empleo; y Asuntos para el retorno gradual, laboral y sanitario). En tanto que en la Mesa Plenaria se recibió información especializada para el trabajo a realizar y se decidieron los temas generales, incluida la ratificación de los acuerdos logrados, en las comisiones de trabajo se dieron las discusiones de las propuestas específicas que las partes presentaron.

Otro elemento que gravitó sobre el desarrollo de todo el proceso fue, sin duda, las muy distintas expectativas que cada sector concebía del diálogo. Por el sector obrero, las propuestas temáticas abarcaban aspectos tan amplios como disímiles (v.g. tratamiento de la deuda externa del país, nivel de exacción fiscal de la población, reformas constitucionales, pago de prestaciones sociolaborales para trabajadores afectados por la situación, no reformas al código de trabajo, entre otras). El sector empresarial proponía una discusión limitada a aspectos de impacto directo en las relaciones laborales, en función de la afectación que impuso el COVID-19 (v.g. nueva forma de contratación temporal, suspensiones de contratos mayores que las establecidas en el Código de Trabajo, reducción de jornada de trabajo y protocolos sanitarios claros y limitados para las empresas). El sector gubernamental llevó pocas propuestas a las comisiones y procuró, en compensación, generar información utilizable para la toma de decisiones y, en la medida de las capacidades dadas a sus voceros, hacer propuestas de apoyo socioeconómico limitado; pero, adicionalmente, asumió el compromiso de suplir la falta de acuerdos, en aquellos temas en que se debía garantizar la toma de medidas. Este punto lo retomo abajo.

Finalmente, sobre este primer aspecto, debe consignarse que, a escasos días para concluir las negociaciones, tres de las ocho centrales obreras que asumieron el diálogo se retiraron de la mesa de negociación, completándose el diálogo con las restantes organizaciones obreras y la totalidad de las organizaciones empresariales invitadas. Indudablemente, tal hecho hizo tambalear la mesa de diálogo, si bien, finalmente, el proceso no descarriló y tuvo frutos, como veremos a continuación.

En relación con el segundo aspecto, los logros puntuales del diálogo, debe señalarse que las tres comisiones temáticas instaladas obtuvieron resultados concretos, si bien, limitados. En tal sentido, la Comisión No. 1, Asuntos sociolaborales, logró acuerdos en una serie de puntos referidos a: (1) Propuesta de modificación de la Ley 59 de 2003 sobre el programa de alimentos para los trabajadores (con tres puntos); (2) Acuerdo para reglamentar la Ley de teletrabajo No. 126 de febrero de 2020 (tres puntos); y (3) Acuerdo de perfeccionamiento del sistema de registros de empresas en suspensión y sus trabajadores (un punto).

La Comisión No. 2, Asuntos laborales, económicos y jurídicos para el trabajo y preservación del empleo, acogió un acuerdo: Modificación de la jornada de trabajo (con nueve puntos).

Asimismo, la Comisión No. 3, Asuntos para el retorno gradual, laboral y sanitario, acogió un acuerdo: Sobre el comité de salud y seguridad y medidas sanitarias en el puesto de trabajo (con doce puntos).

Quizás valga la pena anotar que de los disensos también hubo resultados, posteriormente utilizados. Temas de relevancia tanto jurídica como social que no lograron consenso en la MTD fueron retomados por el MITRADEL para presentar en la Asamblea de Diputados, seguidamente, un proyecto de ley que tomaría las medidas laborales que implicaban una norma de rango jurídico. Tal norma, como veremos adelante, incluyó aspectos consensuados, no consensuados y hasta algunos que, aunque conversados y acordados en la MTD, finalmente no se incluyeron en esta ley (v.g. programa de alimentación de trabajadores, conocida como la Ley Vale) y, en cambio, otros no tratados sí fueron incluidos (v.g. fuero de maternidad). Sin embargo, ya se tiene noticia de que la Ley 59/2003, que establece el programa de alimentos de los trabajadores, será sujeta de modificación por medio de una nueva iniciativa legal (mediante Proyecto de Ley No. 15-20). En este caso, la Comisión No. 1, consensuó el que el “vale” de alimentos se incrementara desde US\$ 100.00 hasta US\$ 500.00 y; además de comida, el vale podría ser utilizado para gastos médicos y escolares.

En lo referido al tercer elemento, la normativa derivada, es de consignarse que los acuerdos que no precisaban un tratamiento legal fueron adoptados rápidamente por medio de resoluciones dictadas por el MITRADEL, las cuales son de obligatorio cumplimiento. Ellas son la Resolución Ministerial No. DM-198, de 10 de julio de 2020, “Que convierte en normas de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de retorno gradual sanitario y laboral, y dicta otras disposiciones”, que adopta el procedimiento y estándares sanitarios aplicable en la empresas; y el Decreto Ejecutivo No. 101, de 13 de julio de 2020, “Que convierte en normas de carácter obligatorio acuerdos de la Mesa Tripartita de Diálogo para la Economía y el Desarrollo Laboral, en materia de jornada de trabajo”, que regula lo concerniente la reducción de la jornada de trabajo y su tratamiento.

Finalmente, sobre este tercer aspecto, es de destacar la recién aprobada Ley 354, de 31 de julio de 2020, “Que establece medidas temporales de protección al empleo en las empresas afectadas por el COVID-19 y dicta otra disposición”.

Esta ley adoptó disposiciones sobre:

- a. Reintegro gradual de trabajadores y prohibición de nuevas contrataciones para reemplazar los trabajadores suspendidos, así como posibilidad de suspensiones de contratos hasta final de 2020 (art. 2);
- b. Prohibición de discriminación de trato para el retorno gradual (art. 3);
- c. Regulación sobre turnos de trabajo (art. 4);
- d. Pago proporcional, cuando corresponda, y pago de bono por el Estado, en sustitución de la partida del décimo tercer mes (art. 5).
- e. Regulación de terminación por mutuo acuerdo (art. 6);
- f. Pago de indemnización por terminación, sea por mutuo o por despido unilateral (art. 7);
- g. Fórmula para el cálculo de la prima de antigüedad e indemnización (art. 8); y,
- h. Suspensión del cómputo del fuero de maternidad por el tiempo de suspensión de contrato (art. 9).

Debe destacarse que los temas regulados en los artículos 2 (parcialmente), 3 y 8 fueron consensuados en la Comisión No. 2; en tanto que el artículo 9 no fue debatido en las comisiones de la Mesa Tripartita de Diálogo.

No debe dejarse de mencionar que algunas de las organizaciones que se retiraron al final del diálogo (tal como mencionamos arriba) se opusieron en la Asamblea de Diputados y, en uso de sus derechos democráticos de manifestación, fueron a las calles en contra de la ley adoptada.

El último elemento por destacar, las perspectivas del ejercicio de diálogo, supone, en mi opinión, una puerta de oportunidad para seguir profundizando en la experiencia de diálogo social en Panamá. La MTD rindió buenos frutos en esta coyuntura tan especial, aunque, por supuesto, con claras carencias y sin sabores. Quizás lo más destacable fue el ejemplo de la posibilidad de lograr consensos en temas de mucho interés y necesidad social.

Es necesaria la consolidación institucional del diálogo social, por medio de instancias adecuadas para llevar a cabo, de forma permanente, el diálogo social laboral. Es deseable, además, producir normativa adecuada para conducir los distintos procesos de diálogo, consulta, participación u otro tipo de intercambio sobre temas de interés

sociolaboral. Tal labor sólo será posible, adecuadamente, si la misma conlleva el fortalecimiento de las capacidades, de forma tal que se hace necesario fomentar, además de la insitucionalidad, la investigación, formación y capacitación, el intercambio de experiencias de y entre los interlocutores sociales. Así, el empirismo predominante en esta materia dará paso a interlocutores con alto nivel profesional.

Finalmente, vale la pena mencionar, en este contexto, las medidas laborales adoptadas por el Gobierno panameño con motivo de la crisis del COVID-19 (vid. C. Ayala Montero, *Perspectivas del mundo del trabajo post-pandemia*, pp. 20-21):

1. Suspensión de contratos. El gobierno ha extendido por casi un año la medida, próxima a finalizar, aunque ya existen voces empresariales solicitando mantener tal suspensión en ciertas áreas de la economía (como en el turismo).
2. Reducción de la jornada de trabajo. En Panamá, se dictaron medidas legales para asegurar los derechos de los trabajadores con jornada reducida como, por ejemplo, que la misma no se puede reducir más allá del 50% de la jornada preexistente.
3. Movilidad laboral. Para permitir una reorganización de la actividad productiva, que implique menos trabajadores a la vez laborando en un mismo lugar, de manera presencial.
4. Vacaciones y permisos. Se autorizó el uso de vacaciones vencidas e, incluso adelantadas; permisos remunerados y no remunerados; y utilización de tiempo compensatorio, entre otros.
5. Normas de protección por desempleo. En Panamá, se ha entregado dinero mensualmente a trabajadores afectados y, bajo determinadas circunstancias, bolsas de comida para los trabajadores y aún para los desempleados residentes del país. Adicionalmente, se dictaron medidas de postergación de pagos de algunos servicios públicos y se prorrogó la vigencia de documentos, licencias, permisos de trabajo, etc.
6. Medidas de estímulo empresarial. Si bien como mucha crítica por la eficacia de las mismas, el Gobierno intentó medidas como: postergación y perdón fiscal; moratoria o postergación de pago de algunos servicios públicos y aún privados; y apoyo con préstamos blandos de los bancos e instituciones públicas.

En realidad, la cantidad de norma dictadas por el MITRADEL durante lo que llevamos de pandemia es mucho mayor que las mencionadas y abarcan aspectos muy distintos, desde asuntos necesarios para adecuar el mercado de trabajo a las circunstancias sanitarias impuestas por la pandemia, hasta una muy variada relación de normas operativas del propio MITRADEL. No es el espacio apropiado aquí para proporcionar esa información, sin embargo, tal relación de normas puede buscarse en un documento compilativo preparado por el CONEP, que el lector lo puede identificar en la bibliografía citada (CONEP, *Reporte Covid -19*).

Luego de más de un año de contratos suspendidos, finalmente la normativa vigente, la Ley 201 de 2021, ha ordenado que, a partir del 1 de noviembre de 2021, todos los contratos suspendidos debían activarse o finalizarse. De acuerdo con los datos del MITRADEL, de los 284,209 trabajadores con contratos suspendidos, alrededor de un 10% no fue reactivado, con lo que contabilizan unos 29,500 trabajadores a quienes no se les reactivó su contratación (ver La Prensa, 13/11/2021). La realidad del impacto en el mercado de trabajo aún está por medirse adecuadamente, pues, es sabido, que no solo aumentó el nivel de desempleo, sino también el de empleo informal.

6. Final

El diálogo social es una genuina muestra de democracia, tolerancia y reconocimiento del otro y, en tal sentido, una pieza irremplazable para la construcción societaria justa. Queda mucho por realizar, sin duda. Sin embargo, en Panamá es notable el interés que suscita en los interlocutores sociales el diálogo social en todas sus vertientes, aún cuando existen muchos obstáculos de entendimientos, tolerancia, reconocimiento de diversidades y otros aspectos necesarios para desarrollar un diálogo social que realmente logre consolidar un verdadero sistema democrático, procurando una mayor prosperidad y equidad en la sociedad.

Quizás, bajo tal entendimiento, es que la Declaración de Panamá para el Centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas, dada en la “19ª. Reunión Regional Americana. Ciudad de Panamá, Panamá, 2-5 de octubre de 2018. Organización Internacional del Trabajo”, estableció entre sus líneas de acción “iii) Crear y fortalecer espacios y capacidades de diálogo social entre gobiernos, trabajadores y empleadores que faciliten la participación en el diseño estratégico, planificación y ejecución de programas y políticas de largo plazo, y fortalecer capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar efectivamente en estos espacios e instancias”.

Haciendo eco de diversas voces de distintos actores de la sociedad panameña y especialistas sobre la materia, quienes señalan que “El fortalecimiento del diálogo social pasaría por el fortalecimiento de los interlocutores sociales, de su capacidad técnica a todos los niveles” (M. Rueda Catry, cit.), la EI-DiSTReC, de la Universidad de Panamá, se ha propuesto como misión aportar, en ese específico aspecto, por medio de una acción científica y académica de alto nivel.

Ya veremos el próximo año, con las cifras en frío la profundidad de la situación que nos ha dejado el Covid -19 en las relaciones laborales, lo que nos debe motivar a la apertura de nuevos diálogos sociales para reconstruir el tejido social y laboral.

O DIÁLOGO SOCIAL *EM* PORTUGAL E A SUA ACTUAÇÃO *EM* CONTEXTO *DE* COVID-19

António Monteiro Fernandes

Sumario:

1. Diálogo social y concertación: significado y relaciones con la negociación colectiva.- 2. La Comisión Permanente de Concertación Social.- 3. Los actores sociales de la concertación social.- 4. Representatividad y estrategia en las organizaciones sindicales.- 5. Un balance general de los procesos de concertación social.- 6. La negociación legislativa en materia laboral y social.- 7. Medidas laborales y sociales durante la pandemia covid-19.- 8. Información y compromisos sociales en el contexto de la pandemia.-

1. Diálogo social y concertación: significado y relaciones con la negociación colectiva

A expressão “diálogo social” tem, na linguagem jurídica portuguesa, correspondência com uma outra – “concertação social” – que, por si mesma, enfatiza uma característica essencial dos processos considerados: a de se partir de núcleos de interesses económicos e sociais contrapostos para a construção de soluções de natureza política que permitem, de alguma forma, articular ou compatibilizar esses interesses. “Concertar” é, na língua portuguesa, simultaneamente, “conciliar” e “decidir por acordo comum”¹⁵¹. Significa, portanto, não só a procura de soluções materialmente capazes de satisfazerem, ainda que parcialmente, os interesses em confronto, mas também a busca de legitimação dessas soluções pelo consenso.

Em sentido amplo, o diálogo social abrange todo o tipo de procedimentos negociais adoptados por organizações representativas de interesses colectivos, tendo como objecto matérias pertencentes ao domínio do “social” ou com elas relacionadas. Nesse sentido, a própria negociação colectiva entre sindicatos e empresas ou associações de empregadores, visando a determinação colectiva de condições de trabalho e remunerações, pode considerar-se abrangida. Diversamente, porém, e numa acepção mais restrita do “diálogo social”, a concertação social constitui um fenómeno pertencente ao campo dos mecanismos de formação e execução de decisões políticas, o que implica a necessidade de mediações várias (sobretudo dos governos) para que se reflecta na realidade económica e social.

Concretizando: a concertação social é um dispositivo de confronto entre o governo e as organizações de cúpula que representam trabalhadores e empregadores, tendo por objecto a modulação de decisões políticas (incluindo projectos legislativos) que o governo se comprometerá a tomar e executar. Em suma: a concertação é um processo de negociação política tripartida.

Teoricamente, a concertação social poderia (e, porventura, deveria) manifestar-se também através de confrontos directos entre organizações de trabalhadores e de empregadores, reproduzindo, ao nível mais alto, a estrutura da negociação colectiva laboral. Na realidade portuguesa, porém, o diálogo social bipolar tem funcionado muito escassamente¹⁵². A fecunda prática dos acordos interprofissionais, que, noutros

¹⁵¹ Cfr. o *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* [em linha], 2008-2021, acessível em <https://dicionario.priberam.org/concertar> [consultado em 18-10-2021].

¹⁵² Em 2005, foi celebrado um acordo entre as confederações sobre a dinamização da contratação colectiva; em 2006, surgiu um acordo de natureza semelhante sobre a formação profissional. Todavia, tratava-se de compromissos relativamente vagos sobre princípios gerais. De notar que ambos os acordos foram assinados pela CGTP. Os textos estão acessíveis em www.ces.pt.

países (em especial, a Itália), permitiram suprir insuficiências ou omissões legislativas, não tem, em Portugal, qualquer expressão.

Deste modo, a concertação social (ou diálogo social) apresenta-se inteiramente como um processo de participação política por parte das organizações de trabalhadores e empregadores. O que está em causa é o desenho de medidas que competem ao governo, sendo insignificantes ou nulos os compromissos que ficam a cargo dos parceiros sociais. O “trade-off” estabelece-se entre participação e legitimação. O governo procura o respaldo dos parceiros sociais para medidas que são, muitas vezes, pouco populares, e os parceiros tentam introduzir no esquema outras medidas, a tomar pelo governo, susceptíveis de “equilibrarem” o conjunto. Em última análise, a negociação não é realmente triangular: ela faz-se somente entre cada um dos parceiros sociais e o governo.

2. La Comisión Permanente de Concertación Social

Os processos a que pode aplicar-se a designação de “diálogo social” encontram-se institucionalizados no quadro político português. Ao contrário de outros países, em que esses processos se desenvolvem de forma episódica, em função de necessidades ou oportunidades conjunturais, existe em Portugal uma entidade de natureza pouco clara – a Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) –, alojada no Conselho Económico e Social (CES).

Dizemos que a natureza da CPCS não é descortinável com clareza porque não se trata, ao contrário do que a denominação sugere, de uma estrutura permanente, com uma composição pessoal constante, e que funcione de forma continuada.

Nos termos da lei¹⁵³, a CPCS é constituída por: quatro membros do Governo; dois representantes, a nível de direcção, da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional, um dos quais o seu secretário-geral; dois representantes, a nível de direcção, da União Geral de Trabalhadores, um dos quais o seu secretário-geral; o presidente da Confederação dos Agricultores Portugueses (CAP); o presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCS); o presidente da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) e o presidente da Confederação do Turismo Português (CTP). A composição assim estabelecida permite garantir, por um lado, a paridade de votos entre as partes patronal e sindical – uma vez que, teoricamente, a CPCS “delibera” por maioria simples --, e por outro, a responsabilização plena das organizações em relação às posições assumidas.

¹⁵³ Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, art. 9.º.

-Este desenho legal sugere uma realidade que não ocorre: a mencionada institucionalização é apenas formal¹⁵⁴. A CPCS é, essencialmente, uma reunião (sem periodicidade certa¹⁵⁵, e muito menos continuidade) de representações mais ou menos variáveis das organizações envolvidas. O governo faz-se representar pelos membros que tenham relação mais directa com a agenda de cada reunião – e que podem ser um, dois ou três. As confederações apresentam-se com delegações que, frequentemente, excedem os números fixados pela lei. Fora das reuniões, a CPCS não existe na prática. As “deliberações” – isto é, os resultados das discussões – assentam em consensos em cuja contabilidade entram, essencialmente, os três blocos representados: governo, trabalhadores e empregadores. Como adiante se observará, a quase totalidade dos acordos de concertação social concluídos até agora teve as assinaturas dos representantes de todas as confederações patronais e de uma só organização de trabalhadores – a UGT --, além do governo.

As reuniões ocorrem nas instalações do Conselho Económico e Social, instância consultiva prevista na Constituição¹⁵⁶, e que engloba representações do governo, dos parceiros sociais, e de muitas outras entidades representativas de variados sectores da sociedade civil. Na verdade, a lei apresenta a CPCS como um “órgão” do CES (art. 6º da Lei nº 108/91, de 17 de agosto), o que torna compreensível o facto de as suas actividades (reuniões) terem lugar na sede deste último. Mas a CPCS é uma realidade inteiramente autónoma relativamente ao funcionamento do CES¹⁵⁷, e só no plano formal pode ser aceitável a sua qualificação como órgão deste.

Momento crucial do funcionamento da CPCS é, curiosamente, o que se segue à conclusão das reuniões. Cada uma das entidades representadas apresenta-se perante a comunicação social e realiza uma pequena conferência de imprensa, em que exprime os pontos de vista sustentados durante a sessão e opiniões acerca das perspectivas (boas ou más) de um consenso acerca das matérias agendadas. A projecção mediática dos trabalhos da CPCS – incluindo, naturalmente, os momentos em que são assinados

¹⁵⁴ Cfr. MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES/ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA, *A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal*, Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 31, março de 1991, p. 39.

¹⁵⁵ Embora o Regulamento Interno da CPCS (RICPCS) – acessível em www.ces.pt -- estabeleça que “o Plenário reunirá em sessão ordinária, pelo menos, de dois em dois meses (art. 13º). Esse Regulamento reflecte uma realidade orgânica imaginária, como se a CPCS fosse um órgão permanente, com staff próprio e actividade continuada, em cujo seio se gerassem acordos de tipo caracteristicamente corporativo. Não é esse o caso, como se esclarece no texto.

¹⁵⁶ Art. 92º/ 1 da Constituição da República Portuguesa: “O Conselho Económico e Social é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei”.

¹⁵⁷ Veja-se o já citado RICPCS, publicado no *Diário da República*, II série, nº 204, de 31 de agosto de 1993 (e acessível em www.ces.pt), art. 2º: “1. A CPCS, no exercício da sua competência, funciona com plena autonomia em relação ao Conselho Económico e Social. 2. As deliberações tomadas pela CPCS, em matéria de concertação social, não carecem de aprovação pelo Plenário do Conselho Económico e Social”.

eventuais acordos -- é, assim, o factor de relevância mais significativo do diálogo social em Portugal. Essa é a contrapartida do défice de transparência que caracteriza os procedimentos de concertação social. Conhecem-se propostas, ventilam-se posições na comunicação social, publicitam-se acordos, mas os mecanismos transacionais envolvidos ficam invariavelmente na penumbra. Este traço de carácter há-de ser tomado em conta no confronto com os processos de formação de decisões políticas e legislativas que se desenvolvem no âmbito parlamentar.

3. Los actores sociales de la concertación social

As características da concertação social neste país estão fortemente ligadas à natureza das relações existentes entre as organizações e, noutros termos, entre os respectivos representantes. As lideranças mudam muito pouco ao longo dos anos, pelo que as pessoas se conhecem bem e estabelecem até, nalguns casos, relações pessoais mais ou menos próximas. No entanto, deslocando o foco para as organizações, encontramos circunstâncias históricas que explicam alguma tensão política existente entre algumas delas. Isso é, sobretudo, notório no caso da CGTP e da UGT.

A CGTP tem a sua origem em movimentações sindicais anteriores à revolução de 1974/76 e, no contexto dos acontecimentos que se sucederam ao golpe militar de abril de 1974, pretendeu afirmar-se como confederação única dos sindicatos portugueses, em ligação muito estreita ao partido comunista e, nalguns casos, a forças políticas situadas à esquerda desse partido. Após a consagração do princípio do pluralismo sindical na Constituição de 1976 – traduzida na afirmação da “liberdade de constituição de associações sindicais a todos os níveis” (art. 55º/2) -- , foi criada, por iniciativa de elementos pertencentes aos partidos socialista e social-democrata, e declaradamente contra a hegemonia da CGTP e da influência partidária nela dominante, a União Geral de Trabalhadores. Sob a égide desta organização, foram sucessivamente criados sindicatos ditos “democráticos”, em paralelo com os pertencentes à CGTP, mediante entendimentos entre os dois partidos que entre si partilham a liderança da UGT.

Existe, pois, um pesado factor genético de antagonismo entre as duas centrais sindicais. Esse factor não tem impedido que, em certos casos, ocorra a chamada “unidade na acção”, mas domina largamente os comportamentos das organizações nas várias frentes – nomeadamente na concertação social e na negociação colectiva – em que ambas actuam.

Continuando a falar em termos de genética, pode dizer-se que a CGTP – que, embora não existam números inteiramente credíveis, continua a ser geralmente considerada representativa de uma maioria dos trabalhadores -- se inspira numa cultura de conflito, tendo no seu ADN um elemento de relutância perante a cedência e a transacção,

encaradas como derrotas¹⁵⁸. A UGT, por seu turno, tem impresso no seu ADN o impulso para acordos, que podem, por vezes, ser justificados ou legitimados pela necessidade de “evitar males piores”. Essa diferente postura perante os processos de diálogo e negociação leva a que, tanto na negociação colectiva como na concertação social, ocorra frequentemente a celebração de acordos subscritos pela parte patronal e somente pela UGT. É evidente que tais resultados contribuem para consolidar as tensões existentes no seio do movimento sindical português.

No campo patronal, pelo contrário, existe notória facilidade de estabelecer plataformas negociais comuns. Por uma espécie de consenso tácito, a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) assume, normalmente, algum protagonismo no cenário da concertação social, embora as restantes organizações congéneres não deixem de afirmar posições próprias, nomeadamente perante a comunicação social. É, no entanto, possível diferenciar essas posições de modo aproximativo: a Confederação do Comércio e Serviços, que tradicionalmente divide com a CIP o protagonismo nas negociações, assim como a Confederação da Agricultura Portuguesa, manifestam-se, por via de regra, em termos relativamente moderados, abrindo espaços de possível conciliação; a Confederação do Turismo é, porventura, a mais radical das quatro, sendo logo seguida, nesse diapasão, pela CIP. Em todo o caso, existe uma tendencial homogeneidade nas reivindicações patronais, ao contrário do que se verifica do lado das confederações de trabalhadores.

4. Representatividade y estrategia en las organizaciones sindicales

De qualquer modo, é evidente que a situação existente neste último campo reduz consideravelmente a relevância social e política da concertação social em Portugal, inclusivamente no plano das representações sociais dominantes.

Embora, como se disse, a ausência de números determinados com objectividade e rigor no que toca à representatividade de cada uma das confederações de trabalhadores impeça afirmações seguras a este respeito, é convicção geral e assente que a CGTP engloba a maior parte (estimada em dois terços do total) dos trabalhadores sindicalizados. Existem, sobre essa confederação, representações sociais de certo modo contraditórias: a de que funciona como pura “correia de transmissão” do partido comunista, e a de que é a única que conduz acção sindical fundada e consistente.

¹⁵⁸ Deve recordar-se que a criação, em meados da década de 80, do Conselho Permanente de Concertação Social, antecessor da CPCS, teve a oposição frontal da CGTP, com argumentos de constitucionalidade e legitimidade representativa. Mais tarde, perante o facto consumado, a central acabou por aderir e tomar o seu lugar no Conselho.

Na concertação social, como se notou, a CGTP participa activamente nas negociações, com posições estudadas e com base em estratégias definidas (muito raramente convergentes com as posições da UGT), mas acaba por, sistematicamente, recusar os acordos. Esta característica, repetida inúmeras vezes, tem duas consequências altamente negativas: a da progressiva irrelevância da CGTP – confederação geralmente reconhecida como maioritária -- como parceiro social válido, e a da perda de substância da concertação social como método credível de participação na formação de decisões políticas.

5. Un balance general de los procesos de concertación social

Apesar disso, o balanço da concertação social em Portugal é, pelo menos do ponto de vista quantitativo, claramente positivo. Desde meados da década de 80, foram realizadas mais de duas dezenas de acordos, com objectos e âmbitos diversos, sendo que só dois deles – já referidos atrás -- resultaram de negociações circunscritas às confederações, sem envolvimento do governo. Estes acordos “bipolares” não assumiram, porém, as dimensões de verdadeiros acordos interconfederais, com projecção normativa. O seu conteúdo era integrado por afirmações de princípio, não demasiadamente empenhativas para as entidades subscritoras.

Os primeiros acordos¹⁵⁹ incidiram sobre a política de rendimentos, incorporando-se em acções de combate à inflação, que constituiu uma das vertentes mais relevantes da crise económica dessa época. O seu objectivo, por parte do governo, foi garantir uma evolução controlada dos salários, através de compromissos das organizações sindicais e patronais de topo no sentido de influenciarem as negociações colectivas aos níveis de sector e de empresa para se manterem dentro de certos parâmetros¹⁶⁰. Diga-se que os acordos tiveram êxito considerável quanto à realização dessa limitada finalidade.

Seguindo um modelo muito diferente, a concertação social alargou o seu âmbito material a praticamente todos os domínios da governação, gerando macro-acordos que continham verdadeiros programas de administração e legislação. Foram os casos do Acordo Económico e Social de 1990 – portador de um enorme programa de flexibilização da legislação do trabalho -- , do Acordo de Concertação Estratégica de 1996, e ainda (embora com perímetros mais fechados) vários e extensos acordos sobre

¹⁵⁹ Celebrados em 1986, 1988 e também 1992.

¹⁶⁰ Cfr., por exemplo, VIVIANA LESTRE DA SILVA, O novo acordo de concertação social para 2012 na ordem jurídico-económica nacional. A erosão dos artigos 58.º e 59.º da actual Constituição da república portuguesa (diss.), Lisboa, 2013, pp. 98 ss., acessível em <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/259/1/Dissertacao.pdf>.

política de trabalho, emprego e protecção social, concluídos em conjunturas diversas, em 2001¹⁶¹, 2006¹⁶², 2008¹⁶³, 2012¹⁶⁴, 2017¹⁶⁵ e 2018¹⁶⁶. Alguns destes acordos prepararam reformas importantes do quadro legal em matéria de relações de trabalho, constituindo instrumentos de legitimação da política legislativa empreendida pelo governo da época. Outras quedaram-se por uma relativa irrelevância, como repositório de ideias irrealizadas ou de directrizes vagas para acções futuras. Nesse aspecto, contrastaram fortemente o Acordo Económico e Social de 1990, que produziu um grande número de alterações legislativas importantes, e o Acordo de Concertação Estratégica de 1996, que, não obstante a densidade dos seus propósitos, ficou em enorme parte sem concretização.

Sobretudo a partir de 2006¹⁶⁷, estabilizou-se a prática da negociação anual do chamado “salário mínimo”, destinado a vigorar no ano subsequente. Essa negociação é alimentada por informação económica e social relativamente abundante, oferecida pelo governo aos parceiros sociais. De todo o modo, a fixação final do valor do salário mínimo, independentemente do resultado (quase sempre nulo) das negociações é realizada pelo governo, de acordo com os seus parâmetros de política de rendimentos.

6. La negociación legislativa en materia laboral y social

É indiscutível que o terreno em que a concertação social se afirma com maior relevância é o dos processos legislativos referentes a matérias de ordem social. O RICPCS inclui na “competência” dessa entidade a apreciação dos “projectos de legislação respeitantes a matérias de âmbito sociolaboral, designadamente de legislação de trabalho”.

¹⁶¹ Sob os títulos “Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade” e “Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação” (acessíveis em www.ces.pt).

¹⁶² “Acordo sobre Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social”.

¹⁶³ “Acordo Tripartido sobre Regulação das Relações Laborais, Políticas de Emprego e de Protecção Social” e “Acordo Tripartido sobre Competitividade e Emprego”.

¹⁶⁴ “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”.

¹⁶⁵ “Compromisso Tripartido para um Acordo de Concertação Social de Médio Prazo”.

¹⁶⁶ “Acordo para Combater a Precariedade, Reduzir a Segmentação Laboral e Promover a Dinamização da Negociação Colectiva”.

¹⁶⁷ Ano em que foi celebrado um “Acordo sobre a Fixação e Evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida”.

A negociação de medidas legislativas laborais, no âmbito da CPCS, constitui uma fase complementar relativamente ao amplo processo participativo que a lei impõe quanto a essa matéria. Com efeito, o art. 470º do Código do Trabalho estabelece que “qualquer projecto ou proposta de lei, projecto de decreto-lei ou projecto ou proposta de decreto regional relativo a legislação do trabalho *só pode ser discutido e votado* pela Assembleia da República, pelo Governo da República, pelas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e pelos Governos Regionais depois de as comissões de trabalhadores ou as respectivas comissões coordenadoras, as associações sindicais e as associações de empregadores se terem podido pronunciar sobre ele” (itálicos nossos). E o artigo imediatamente seguinte dispõe que “a Comissão Permanente de Concertação Social pode pronunciar-se sobre qualquer projecto ou proposta de legislação do trabalho (...)”. Desenha-se assim uma participação a dois tempos e a dois níveis: o da apreciação pública e o da análise no seio da CPCS. Quanto ao primeiro nível, impõe a lei a publicação oficial de projectos e propostas e a abertura de um prazo (não inferior a 30 dias) para que as entidades referidas se pronunciem. Trata-se de recolher *opiniões*, que devem ser ponderadas nos textos finais dos projectos e propostas. Quanto ao segundo nível, funciona o mecanismo da concertação social, traduzindo-se num processo de *negociação legislativa*.

Os acordos obtidos neste último procedimento traduzem-se *compromissos de legislar* em certo sentido, por vezes expressos em textos muito detalhados e precisos. Esses compromissos podem concretizar-se através da emissão directa de decretos-leis do governo, sobre as matérias que cabem na sua competência, ou mediante a apresentação e defesa no Parlamento de propostas de lei em conformidade com o acordado.

Neste último caso, suscita-se um problema claro e até hoje não superado de legitimidade constitucional. Com efeito, grande parte (a quase totalidade) dos temas tratados na legislação laboral enquadram-se no vasto domínio dos “direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores”, consagrados nos arts. 53º e seguintes da Constituição. De acordo com o art. 165º da Lei Fundamental, trata-se de um domínio pertencente à competência reservada da Assembleia da República (Parlamento), embora se trate de uma reserva relativa que admite autorizações legislativas ao governo. Assim, em princípio, o Parlamento é o órgão constitucionalmente competente para a generalidade dos diplomas de legislação do trabalho.

No entanto, o facto de os projectos e propostas surgirem no Parlamento como produtos da concertação social, reflectindo equilíbrios mais ou menos delicados entre os interesses em presença, torna problemática a possibilidade de uma efectiva apreciação e de um debate consequente a nível parlamentar, possibilidade normalmente combatida pelo governo e pelas forças políticas que têm ligações mais estreitas com os parceiros sociais. O Parlamento fica, em suma, praticamente inibido de exercer a sua competência neste campo.

7. Medidas laborales y sociales durante la pandemia Covid-19

A emergência do vírus SARS-CoV-2, que rapidamente produziu um quadro pandémico, criou condições extremamente negativas para a economia e para a sociedade em geral. O governo, de resto, lançou desde relativamente cedo medidas destinadas a suportarem, na medida do possível, a manutenção dos postos de trabalho e a conservação das aptidões funcionais das empresas, de modo a garantir, logo que a situação sanitária o permitisse, uma retoma rápida das actividades e uma recuperação correspondente dos rendimentos. Uma enorme – a partir de certa altura, quase impenetrável – rede de providências legislativas e administrativas se foi desenvolvendo ao longo de 2020, procurando servir, de modo adaptável, esses fundamentais objectivos com a prontidão possível.

Julgamos que não seria oportuno nem útil desdobrar aqui esse vasto e complexo manto protector com que o Estado procurou minimizar as consequências económicas e sociais da pandemia. Bastará colocar em evidência um diploma legal surgido logo que se esboçou o quadro pandémico, consagrador de medidas cujo desenho global veio, no essencial, a ser mantido na legislação surgida ao longo do ano e meio subsequente. Trata-se do Decreto-lei 10-G/2020, de 26 de Março. Ele colocou ao alcance as empresas um regime dito de “lay-off” simplificado, que possibilitava a tomada rápida de decisões de suspensão de contratos de trabalho e de redução de tempos de trabalho, com inerentes diminuições de custos e o financiamento pela Segurança Social das remunerações dos trabalhadores atingidos. Ao mesmo tempo, o decreto-lei consagrava um regime de incentivos extraordinários às empresas para retoma de actividade, assim como isenções temporárias de contribuições para a Segurança Social.

Esses apoios tinham uma contrapartida: as empresas que deles beneficiassem, e enquanto os benefícios durassem, ficavam impedidas de promover despedimentos não disciplinares. Além disso, podia fazer cessar a atribuição dos apoios e obrigar o empregador a restituir o que houvesse recebido a prática, não só a violação dessa proibição de despedir, mas também a prática de vários outros comportamentos, como o não cumprimento pontual das obrigações retributivas devidas aos trabalhadores, o não cumprimento pelo empregador das suas obrigações legais, fiscais ou contributivas, a distribuição de lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo, etc..

Por outro lado, foi tornada *obrigatória* a adopção do regime de teletrabalho para trabalhadores em certas situações (pessoas com condições de imunossupressão, pessoas com deficiência, implicando um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, e pessoas com filho ou outro dependente a cargo, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica), não sendo, portanto necessário o acordo das partes, desde que as funções em causa o permitissem e o trabalhador dispusesse de condições para exercer essas mesmas funções. Fora dessas situações, a adopção do

regime de teletrabalho foi recomendada, e esta recomendação obteve a adesão de um grande número de empresas, apesar de o regime legal aplicável ser altamente lacunoso e bastante inadequado à realidade.

Estas medidas, que foram mais tarde ajustadas em função da evolução da situação e da experiência colhida, ajudam a explicar que o desemprego nunca tivesse disparado, mantendo-se em níveis próximos dos que se registavam antes da pandemia. É claro que o pano de fundo – constituído por regimes de confinamento mais ou menos severos conforme a evolução sanitária – assumia características que, sem dúvida, influenciavam o teor das relações de trabalho e geravam problemas específicos de saúde ocupacional.

8. Información y compromisos sociales en el contexto de la pandemia

O combate à pandemia em Portugal foi caracterizado por um nível apreciável de transparência. Para além da informação diária sobre novos casos, número de óbitos, internamentos em enfermarias e em unidades de cuidados intensivos, realizaram-se reuniões periódicas entre os responsáveis políticos pela operação, incluindo o presidente da República e o primeiro-ministro, e peritos oriundos das instituições científicas mais habilitadas na matéria, reuniões essas em que se procedia, de forma muito aberta, à apreciação objectiva da situação pandémica e se definiam propostas de actuação em função dessas mesma apreciação.

Além disso, o governo reunia com os parceiros sociais, no âmbito da CPCS, a fim de lhes prestar informação acerca do andamento da pandemia e das medidas encaradas em cada fase. Nesse quadro, inclusivamente, foi acordada, em Maio de 2020, uma “Declaração de Compromisso”¹⁶⁸ – mais uma vez, sem a assinatura da CGTP --, envolvendo o governo e os parceiros sociais, no sentido da implicação “das empresas, dos trabalhadores e das associações e confederações que os representam” na promoção de uma “retoma de actividade” -- que, na altura, se supunha ainda poder ocorrer em breve prazo. Ademais, sublinhava-se a necessidade de observar “os princípios da prudência, do equilíbrio e do gradualismo”, assim como a de manter “condições de informação rigorosa e partilhada”. Mais adiante, a “Declaração” acentuava a necessidade de valorizar “o papel da concertação e dos parceiros sociais, desde logo na elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas”.

Apesar da fácil circulação de informação, acompanhada de enormes quantidades de comentários de peritos nos órgãos de comunicação social (em especial, a televisão), e do facto de ocorrerem periodicamente, como se disse, encontros das autoridades políticas responsáveis com especialistas autorizados, deve reconhecer-se que a tomada de decisões acerca das medidas de combate à pandemia foi relativamente

¹⁶⁸ Acessível em www.ces.pt.

pouco participada. Após as referidas reuniões, que tinham e têm impacto mediático certo, o governo recolhia-se em si mesmo e adoptava as medidas em função das necessidades ou conveniências políticas de cada momento.

Essa actividade decisória, que em larguíssima medida passou ao lado do Parlamento e da concertação social, suscitou alguma controvérsia entre juristas, sobretudo constitucionalistas, mas não chegou a suscitar litígios judiciais importantes.

Para além da mencionada “Declaração de Compromisso”, a CPCS não produziu qualquer outro acordo em 2020; em 2021, no entanto, já foi possível concluir um “Acordo de Concertação Social sobre Formação Profissional e Qualificação”, claramente voltado para um futuro liberto de pandemias e sensível às grandes alterações que a digitalização e a globalização causam nas formas de organização do trabalho e de estruturação das actividades económicas.

Não pode, pois, dizer-se que as medidas de combate à pandemia tenham sido preparadas por processos de negociação do governo com os parceiros políticos e sociais; a formação das decisões apoiou-se, de forma predominante, nos contributos de peritos que assessoraram em permanência as autoridades sanitárias. Assim, a concertação foi, neste domínio, um mecanismo de participação ao nível da informação, incorporando assim os parceiros sociais, enquanto tais, no esforço colectivo que a emergência sanitária impôs.

LOS CONSEJOS *DE* SALARIOS *Y EL* CONSEJO SUPERIOR TRIPARTITO. EXPERIENCIAS *DE* TRIPARTISMO *Y DE* DIÁLOGO SOCIAL *EN* URUGUAY

Cristina Mangarelli

Sumario:

Introducción.- 1. Los Consejos de Salarios de la ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943.- 2. El sistema de los Consejos de Salarios en la actualidad. 2.1. Grupos de actividad. 2.2 Integración de los Consejos de Salarios. 2.3. Convocatoria de los Consejos de Salarios.- 3. Cometidos de los Consejos de Salarios. 4. Las decisiones de los Consejos de Salarios y sus efectos.- 5. Contenidos de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios.- 6. Naturaleza Jurídica de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios.- 7. Dificultades para determinar el ámbito de actuación del convenio colectivo pactado en los Consejos de Salarios y el de la ley.- 8. Los Consejos de Salarios como instrumento para la prevención y solución de conflictos.- 9. El Consejo Superior Tripartito.- 10. Las observaciones de la OIT.- 11. Los Consejos de Salarios. Una experiencia de tripartismo.- 12. El diálogo social en los Consejos de Salarios.- 13. El diálogo social en el Consejo Superior Tripartito.- Reflexiones finales.-

Introducción

Uruguay tiene varias experiencias de tripartismo y de diálogo social. Puede mencionarse entre otros, el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social con convocatorias a lo largo de los años¹⁶⁹ y que ha tenido como resultado la aprobación de normas legales. En la actualidad funciona una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), con una integración que refleja la diversidad de visiones en la temática de la seguridad social tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos, creada para efectuar un diagnóstico del sistema previsional y formular recomendaciones para la reforma del sistema¹⁷⁰.

También es muy importante el diálogo social que se lleva a cabo desde hace muchos años en el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT) de integración tripartita y que se ha mantenido en funcionamiento¹⁷¹.

Al inicio de la emergencia sanitaria el 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social convocó a este Consejo para acordar una resolución con medidas preventivas en el ámbito del trabajo ante la Covid-19. La convocatoria tuvo la finalidad de lograr un consenso tripartito en la elaboración de este protocolo de prevención del coronavirus.

Como ejemplo de tripartismo¹⁷² puede mencionarse la participación de los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el Directorio del Banco de Previsión Social, organismo que administra el sistema de seguridad social¹⁷³.

En el caso del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)¹⁷⁴ persona pública no estatal que asesora al Poder Ejecutivo en políticas de empleo y

¹⁶⁹ bps.gub.uy

¹⁷⁰ Creada por la ley N° 19.889 de julio de 2020, cess.gub.uy.

¹⁷¹ Lo integran representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Salud Pública, del Banco de Seguros del Estado, del Banco de Previsión Social, de las Cámaras empresariales y de la central sindical (PIT-CNT). La norma establece que los representantes empresariales y de los trabajadores son elegidos por las organizaciones más representativas.

¹⁷² Los variados casos de tripartismo en Uruguay pueden verse en Relasur, Informe, *Formas de tripartismo en el Uruguay*, FCU, Relasur, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Montevideo 1995.

¹⁷³ Esta integración está prevista en la Constitución en la disposición transitoria M (cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno electo por los afiliados activos, uno electo por los afiliados pasivos y uno electo por las empresas contribuyentes).

¹⁷⁴ Establecido por la ley N°18.406 de 24.10.2008.

formación profesional, su Consejo Directivo está integrado en forma tripartita por representantes del Poder Ejecutivo y de las organizaciones más representativas de empleadores (Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay)¹⁷⁵ y de las organizaciones más representativas de trabajadores (PIT-CNT). El INEFOP también administra el Fondo de Reconversión Laboral.

En este trabajo se analizará la experiencia de los Consejos de Salarios en Uruguay, dado que podemos encontrar en el funcionamiento de estos organismos tripartitos el desarrollo de un relevante diálogo social, a la vez que constituyen un instrumento para la prevención y solución de conflictos. Será necesario analizar el régimen de los Consejos de Salarios (su integración, competencias, naturaleza y efectos de sus decisiones, contenidos de los acuerdos) para comprender el tipo de diálogo social de que se trata.

También se estudiará el diálogo social que tiene lugar en el Consejo Superior Tripartito, órgano que se encuentra inserto en el sistema legal de los Consejos de Salarios, creado para la coordinación y gobernanza de las relaciones laborales, en donde se lleva a cabo un diálogo social a nivel de cúpula. En la emergencia sanitaria por la Covid-19 muchas de las medidas adoptadas por el gobierno en materia de mantenimiento y recuperación del empleo, salarios, y seguridad social fueron consensuadas en el ámbito de este Consejo Superior Tripartito.

Por último, se realizarán algunas reflexiones finales.

¹⁷⁵ También integra el Consejo Directivo un miembro propuesto por las organizaciones más representativas de las empresas de la economía social (art. 219 de la ley N°18.996), inefop.org.uy

1. Los Consejos de Salarios de la ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943

Los Consejos de Salarios fueron creados por la ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943. Si bien estos Consejos recibieron críticas en sus inicios¹⁷⁶, su funcionamiento a lo largo de los años demostró que lejos de constituir un sistema contrario a la libertad sindical, promovió la sindicalización y consolidó la negociación colectiva por rama de actividad, aunque con características particulares como vamos a ver.

Estos Consejos se crearon para negociar por rama de actividad salarios mínimos por categorías. La integración tripartita de estos Consejos (con delegados del Poder Ejecutivo, de los empleadores y de los trabajadores) apunta a tener en cuenta las particularidades de cada sector de actividad para negociar salarios mínimos y categorías, en un régimen de diálogo social.

Se ha señalado que la ley N°10.449 estableció un sistema de intervención del Estado en la regulación del salario, con una fórmula de concertación que da participación a las partes del contrato de trabajo¹⁷⁷.

El funcionamiento de los Consejos de Salarios sufrió interrupciones dado que se requería la convocatoria del Poder Ejecutivo, volviendo a ser convocados con el gobierno democrático en 1985. Posteriormente, por unos años dejaron de ser convocados. En 2005 fueron nuevamente convocados y han permanecido en el tiempo. El nuevo gobierno que asumió el 1° de marzo de 2020 ha mantenido los Consejos de Salarios.

La competencia de estos Consejos de Salarios fue modificada por la ley N° 18.566 de 11 de setiembre de 2009 de negociación colectiva, que alejan el sistema actual del modelo establecido en la ley N°10.449, ya que ahora se encuentran habilitados por ley a negociar no sólo salarios mínimos y categorías, sino también ajustes del salario, y condiciones de trabajo.

Si bien la ley requiere para la negociación de condiciones de trabajo el acuerdo de los delegados de los trabajadores y de los empleadores, en los hechos los delegados del Poder Ejecutivo intervienen en dicha negociación. Se trata de una cuestión relevante, teniendo en cuenta que gran parte de la negociación colectiva por rama de actividad se lleva a cabo en el ámbito de los Consejos de Salarios.

Cuando las organizaciones de empleadores y de trabajadores de rama de actividad negocian un convenio colectivo fuera del Consejo de Salarios, por lo general luego llevan el convenio al ámbito del Consejo de Salarios respectivo para que éste lo recoja

¹⁷⁶ De Ferrari sostuvo que el sistema de la ley N°10.449 era contrario al sindicalismo dado que en la integración de los consejos los representantes de los trabajadores eran minoría frente a los representantes del gobierno y de los empresarios, *Derecho del Trabajo*, vol.III, 2da. ed., De Palma, Buenos Aires 1970, pp. 292-295.

¹⁷⁷ Sarthou, Helios, "Rasgos principales del régimen de Consejos de Salarios creados por la ley N°10.449", en *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*, FCU, Montevideo 2004, p. 45.

en un acuerdo de modo de que se extienda en forma obligatoria a todos los empleadores y trabajadores incluidos en el grupo o subgrupo de actividad de que se trate¹⁷⁸.

Hoy podríamos decir que el sistema de los Consejos de Salarios se ha consolidado como sistema de negociación colectiva por rama de actividad, no referido únicamente a salarios mínimos, categorías y aumentos del salario, sino también a condiciones de trabajo en general, que la propia ley denomina -a mi modo de ver en forma equivocada- negociación colectiva “tripartita”¹⁷⁹.

2. El sistema de los Consejos de Salarios en la actualidad

El sistema actual de los Consejos de Salarios está constituido por la ley N° 10.449 de 12.11.1943 con las modificaciones introducidas por la ley N°18.566 de 11. 09.2009. Se trata de cambios de importancia que, como adelantamos, lo distancian de la idea en la que se basó el sistema original de la ley N° 10.449, que refería a la negociación en órganos tripartitos de salarios mínimos y categorías, transformándose hoy en un régimen de negociación colectiva por rama de actividad con intervención estatal¹⁸⁰. La negociación también incluye la actualización del salario y condiciones de trabajo. El sistema comprende a la actividad privada.

Estos Consejos ocupan un lugar destacado en el sistema de relaciones laborales en Uruguay. Si bien son convocados para la fijación de salarios mínimos y aumentos del salario en cada grupo de actividad (con lineamientos del Poder Ejecutivo que deben ser respetados), también se lleva a cabo en su seno la negociación colectiva a nivel de rama de actividad sobre condiciones de trabajo, que luego se hace extensiva en forma obligatoria a todas las empresas y trabajadores comprendidos en el respectivo grupo y subgrupo de actividad.

Varios aspectos del régimen legal de Consejos de Salarios a partir de las modificaciones introducidas por la ley N°18.566 han recibido observaciones por parte de la OIT, que aún no han sido levantadas.

En la descripción del modelo de tripartismo y de diálogo social del sistema legal de los Consejos de Salarios cabe agregar el Consejo Superior Tripartito establecido por la ley N°18.566, con varias competencias vinculadas a la actuación de los Consejos de Salarios. Entre otras, clasificar los grupos de negociación tripartita por rama de

¹⁷⁸ Sin perjuicio de la negociación colectiva de empresa.

¹⁷⁹ La negociación colectiva es por definición bipartita.

¹⁸⁰ Aunque la ley la denomina negociación colectiva “tripartita”.

actividad (o cadenas productivas) y designar las organizaciones negociadoras en cada ámbito, asesorar respecto de recursos administrativos contra resoluciones que resuelven la ubicación de una empresa en determinado grupo de actividad para la “negociación tripartita”, expedirse sobre el salario mínimo en los sectores en los que no pueda ser fijado por negociación colectiva, estudiar y adoptar iniciativas para la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

Pero además como vamos a ver, en este Consejo Superior Tripartito se realizan intercambios acerca del contenido de las convocatorias a negociar salarios mínimos y de los lineamientos dispuestos por el Poder Ejecutivo, lo que da cuenta del vínculo de este Consejo Superior con el funcionamiento de los Consejos de Salarios.

2.1 Grupos de actividad

En cada grupo de actividad funciona un Consejo de Salarios. Las actividades han sido clasificadas en 24 grupos. En los grupos hay subgrupos de actividad. La negociación de salarios y de condiciones de trabajo tiene lugar en cada subgrupo de actividad.

Los grupos de actividad son los siguientes: 1. Procesamiento y conservación de alimentos, bebidas y tabaco; 2. Industria frigorífica; 3. Pesca; 4. Industria textil; 5. Industrias del cuero, vestimenta y calzado; 6. Industria de la madera, celulosa y papel; 7. Industria química, del medicamento, farmacéutica, de combustibles y anexos; 8. Industria de productos metálicos, maquinarias y equipo; 9. Industria de la construcción y actividades complementarias; 10. Comercio en general; 11. Comercio minorista de la alimentación; 12. Hoteles, restaurantes y bares; 13. Transporte y almacenamiento; 14. Intermediación financiera, seguros y pensiones; 15. Servicios de salud y anexos; 16. Servicios de enseñanza; 17. Industria gráfica; 18. Servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones; 19. Servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos; 20. Entidades gremiales, sociales y deportivas; 21. Trabajo doméstico; 22. Ganadería, agricultura y actividades conexas; 23. Viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo 22; 24. Forestación.

Como se señaló, en cada Grupo de actividad podemos encontrar subgrupos. Por ejemplo, el Grupo 2 “Industria frigorífica” lo integran los siguientes Subgrupos: 1. Industria frigorífica, 2. Industria del chacinado, 3. Industria avícola. 4. Carga y descarga de carnes en cámaras, depósitos. Y en el Grupo 3 “Pesca” los Subgrupos son: 1. Captura, 2. Plantas de procesamiento, 3. Carga y descarga de pescado, 4. Criaderos y granjas marítimas¹⁸¹.

¹⁸¹ Los grupos y subgrupos de actividad en cada Consejo de Salarios pueden verse en: www.gub.uy

2.2 Integración de los Consejos de Salarios

Los Consejos de Salarios están integrados por siete miembros, tres designados por el Poder Ejecutivo, dos por los empleadores y dos por los trabajadores. Los delegados de los trabajadores y los delegados de los empleadores son designados por el Poder Ejecutivo “en consulta” con las organizaciones más representativas de cada grupo de actividad.

Esta forma de designación de los delegados de los trabajadores y de los empleadores fue establecida por la ley N°18.566 modificando el sistema anterior de la ley N°10.449 que preveía que fueran electos por los patronos y los trabajadores pertenecientes a cada sector¹⁸². El nuevo sistema legal de designación de los delegados de los trabajadores y de los empleadores para integrar los Consejos de Salarios puede merecer alguna crítica, por ejemplo, cuando se suscitan discrepancias respecto de cuál es la organización representativa en un subgrupo de actividad determinada.

En el caso de que en el sector de actividad no exista organización “suficientemente representativa”, el Poder Ejecutivo designa los delegados propuestos por las organizaciones que integren el Consejo Superior Tripartito, o adopta el sistema de elección que dicho Consejo proponga¹⁸³.

2.3 Convocatoria de los Consejos de Salarios

Los Consejos de Salarios pueden ser convocados por el Poder Ejecutivo, o a solicitud de las organizaciones representativas del sector de actividad de que se trate. En ese caso, la convocatoria es preceptiva, debiendo realizarse dentro de los quince días desde la solicitud (art. 12 de la ley N°18.566 modificativo del art. 5 de la ley N°10.449).

El nuevo sistema de convocatoria elimina la dificultad que presentaba el régimen anterior que requería la convocatoria por el Poder Ejecutivo, lo que condujo a que durante varios períodos estos Consejos no fueran convocados.

¹⁸² La ley N°10.449 preveía un registro de empleadores y trabajadores llevado por el Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados y sobre esa lista se debía realizar la elección de delegados por voto secreto.

¹⁸³ Ley N°18.566 art. 13 que modifica el art. 6 de la ley N°10.449.

3. Cometidos de los Consejos de Salarios

Los cometidos de estos Consejos de Salarios surgen de la ley N°10.449 art. 5 (1943), modificada y ampliada por la ley N°18.566 arts.12 y 20 (2009). Como vamos a ver, las modificaciones introducidas en este punto por la ley N°18.566 han merecido observaciones de parte de los órganos de control de la OIT.

a) Fijación de salarios mínimos por categorías en cada grupo de actividad

En cada Consejo de Salarios (en el Grupo o en el Subgrupo de actividad) se fijan salarios mínimos por categorías. Ello implica que previamente se hayan acordado las categorías teniendo en cuenta las particularidades de la actividad de que se trate. En algunos casos, se utilizan descripciones de categorías acordadas hace muchos años que requieren ser actualizadas.

b) Ajuste de salarios

En cada Consejo de Salarios (en el Grupo o en el Subgrupo de actividad) los salarios son actualizados. Esto es, además de fijar salarios mínimos por categorías, se acuerdan aumentos del salario para toda la actividad con determinados plazos. Se trata de un cometido agregado por la ley N°18.566.

c) Condiciones de trabajo

En los Consejos de Salarios se pactan condiciones de trabajo. Por ejemplo, cláusulas relativas a licencias especiales, descansos intermedios, beneficios particulares.

También aparecen en los acuerdos cláusulas obligacionales, todo lo cual da cuenta de acuerdos que revisten la naturaleza jurídica de convenio colectivo.

Si bien la ley requiere para negociar condiciones de trabajo que exista acuerdo de los delegados de los empleadores y de los trabajadores en el grupo salarial de que se trate¹⁸⁴, de todos modos la presencia de los delegados del Poder Ejecutivo en la negociación, implica en los hechos -como se señaló precedentemente- que se trate de una negociación colectiva con intervención del Estado.

d) Licencia sindical

La competencia de los Consejos de Salarios en materia de licencia sindical fue establecida por la ley N°17.940 de 2 de enero de 2006 de protección de la actividad sindical.

En el sistema uruguayo, se entiende por licencia sindical los días a los que tiene derecho el dirigente sindical para ausentarse del trabajo por motivo de concurrir a una actividad sindical. En cada Consejo de Salarios se negocia la licencia sindical que

¹⁸⁴ Ley N°18.566 art. 12 que modifica el art. 5 de la ley N°10.449.

deben conceder las empresas del sector de que se trate. Las licencias sindicales son diferentes según el grupo o subgrupo de actividad.

En la práctica, es relevante la negociación de esta cuestión en el ámbito de cada Consejo de Salarios. Al estar recogidas en un acuerdo o decisión del Consejo de Salarios, son obligatorias para todas las empresas incluidas en el respectivo grupo y subgrupo de actividad.

e) Prevención y solución de conflictos

Los empleadores y las organizaciones empleadores, y las organizaciones de trabajadores, pueden plantear diferendos ante el Consejo de Salarios del grupo de actividad a la que pertenezca la empresa, para una conciliación o mediación (art. 20 de la ley N°18.566). Recibido el planteo, el Consejo debe ser citado “de inmediato” para tentar la conciliación de las partes. Si pasado un tiempo prudencial se entendiere (por la mayoría de los delegados del Consejo) que no es posible dicha conciliación, se da cuenta a la Dirección Nacional de Trabajo.

Este mecanismo legal es frecuentemente utilizado por las organizaciones de trabajadores que llevan un conflicto suscitado en determinada empresa para ser tratado en el ámbito del Consejo de Salarios del Grupo salarial en el cual se encuentra incluida la empresa. Se trata de una instancia de relevancia, en donde se apreciarán las posturas que adopten los respectivos delegados del sector. En muchos casos los intercambios mantenidos en dicho ámbito han servido para solucionar la cuestión o llegar a acuerdos.

4. 4. Las decisiones de los Consejos de Salarios y sus efectos

Los Consejos de Salarios pueden adoptar las decisiones por mayoría.

En el caso de que se trate de condiciones de trabajo, ya vimos que necesariamente tienen que estar acordadas por los delegados de los trabajadores y de los empleadores.

Tratándose de salarios mínimos y de aumentos del salario deben respetarse los lineamientos o pautas que establece en cada oportunidad el Poder Ejecutivo.

Puede ocurrir que los delegados de los trabajadores y de los empleadores no voten y así no se logre la mayoría. En ese caso, el Poder Ejecutivo dicta un decreto estableciendo los salarios mínimos y la actualización del salario para el grupo o subgrupo de actividad de que se trate.

5. Contenidos de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios

Los contenidos de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios no sólo refieren a salarios, categorías y ajustes del salario, sino también a diversas condiciones de trabajo que se van a aplicar a todas las empresas y trabajadores comprendidos en el respectivo grupo o subgrupo de actividad.

Con relación a las condiciones de trabajo, cabe mencionar entre otras, las cláusulas relativas a: partida de alimentación, entrega de uniforme, primas (por antigüedad, presentismo, nocturnidad), cálculo de beneficios (aguinaldo, salario vacacional), aguinaldo extraordinario, remuneración por desempeño de tareas superiores a las de la categoría, contrato a prueba, aprendizaje, capacitación, licencias especiales (paternidad, duelo, exámenes médicos, trámites particulares), prevención del acoso moral y sexual, no discriminación, movilidad funcional, uso de teléfonos celulares¹⁸⁵, descanso semanal, descanso intermedio especial, reducción de la jornada, cambio de actividades para trabajadoras grávidas o en período de lactancia, licencia sindical, salud y seguridad, carné de salud¹⁸⁶.

También son frecuentes los contenidos que refieren a cláusulas obligacionales y que tienen que ver con las relaciones colectivas de trabajo, por ejemplo, asambleas en el lugar de trabajo, descuento de la cuota sindical, cartelera sindical, cláusula de paz, medidas de prevención y de solución de conflictos.

Asimismo, se acuerdan cuestiones que han sido objeto de conflictos de interés e incluso de conflictos jurídicos. En algún caso el convenio aclara que las partes han llegado mediante concesiones recíprocas a una “transacción” sobre el punto.

En muchos de los contenidos que aparecen en los convenios pactados en los Consejos de Salarios se aprecian los cambios que vienen aconteciendo en la sociedad y en el Derecho. Los cambios en las pautas culturales que tienen lugar en una determinada sociedad generalmente son acompañados por cambios en el respectivo ordenamiento jurídico. Esto es justamente lo que ha acontecido en los últimos años en Uruguay. Los cambios en la sociedad no sólo se han visto reflejados la ley, sino también en las normas negociadas en el ámbito de los Consejos de Salarios. Ejemplo de ello es lo que ha ocurrido con la temática de la conciliación del trabajo y la vida familiar. Cada vez es más frecuente en la negociación colectiva en los diferentes Grupos y Subgrupos de

¹⁸⁵ En el acuerdo de 13.11.2012 del Grupo 12 Hoteles, Restoranes y Bares, Subgrupo 04 Restoranes, Parrilladas y Cantinas, se pactó la prohibición del uso de teléfonos celulares durante la jornada sin perjuicio de recurrir al teléfono del establecimiento en caso de urgencia. En: www.mtsss.gub.uy

¹⁸⁶ Mangarelli, Cristina, “Relaciones colectivas en Uruguay”, en *Las relaciones laborales colectivas en América Latina y España*, Coordinadores Mangarelli Cristina, Sala Franco Tomás, Tapia Guerrero Francisco, Tirant lo Blanch, Valencia 2015, p. 485.

actividad-, que se pacten disposiciones que tienen que ver con permitir trabajar y a la vez atender la vida familiar. Pueden mencionarse otros ejemplos, como la cuestión del alcohol y de las drogas en el trabajo, la prohibición del acoso y la discriminación.

6. Naturaleza Jurídica de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios

Resulta de gran interés el estudio de la naturaleza jurídica de estos acuerdos y sus contenidos, ya que los integran no sólo “cláusulas normativas” típicas de todo convenio colectivo que luego pasan a regir los contratos individuales de los trabajadores comprendidos en ese grupo o subgrupo de actividad, sino que también “cláusulas obligacionales” que también se extienden en forma obligatoria a las empresas comprendidas en ese Consejo de Salarios.

Por lo general, las normas provenientes de los Consejos de Salarios son de orden público. Es decir que, deberán ser cumplidas por aquellos que se encuentren comprendidos en el ámbito de aplicación de las mismas.

Dichas normas operan como mínimos. Esto es, como normas obligatorias, que pueden ser superadas si se establecen beneficios superiores a los mínimos fijados.

A mi modo de ver, los acuerdos suscritos por los delegados de los trabajadores y de los empleadores en el ámbito de los Consejos de Salarios en cada Grupo o subgrupo de actividad, tienen naturaleza jurídica de convenio colectivo.

En dichos acuerdos están presentes todos los elementos del convenio colectivo, teniendo en cuenta los sujetos legitimados para celebrarlos y la materia de que tratan. Se cumple el requerimiento de que sean suscritos -por la parte empleadora- por un empleador, un grupo, una o varias organizaciones de empleadores y por -la parte trabajadora- por una o varias organizaciones de trabajadores. Y la materia a la que refieren tiene que ver con las condiciones de trabajo, que se van a aplicar a los contratos de trabajo comprendidos en el grupo salarial de que se trate, y en ocasiones con obligaciones que asumen dichas partes en los acuerdos y a sus relaciones¹⁸⁷.

Claro está que no tienen la naturaleza del convenio colectivo las decisiones de los Consejos de Salarios a las que se llega sin que exista acuerdo del sector trabajador y

¹⁸⁷ Mangarelli, Cristina, “Reflexiones acerca de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios”, en *Tendencias actuales de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios*, Coordinadora Mangarelli Cristina, FCU, Montevideo 2018.

de sector empleador del respectivo Grupo salarial (por ejemplo, cuando la decisión se adopta por mayoría con el voto de los delegados del Poder Ejecutivo y de uno de los sectores (empleador o trabajador). Estas decisiones pueden referirse a salarios o ajustes del salario.

Como vimos, la ley establece que los contenidos relativos a condiciones de trabajo requieren el acuerdo de los delegados de los trabajadores y de los empleadores en el grupo salarial respectivo (ley N°10.449 de 12.11.1943 art. 5 con la redacción dada por la ley N° 18.566 de 11.9.2009).

La presencia de los delegados del Poder Ejecutivo en la negociación colectiva en los Consejos de Salarios, no impide que dichos acuerdos constituyan convenios colectivos. Se tratará de una negociación colectiva con intervención o presencia del Estado.

Considero además que la denominación “negociación colectiva tripartita” no se ajusta al concepto estricto de negociación colectiva, que por definición implica que intervengan dos partes: por una parte, un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, y por la otra parte, una organización o varias organizaciones de trabajadores (Convenio Internacional de Trabajo N° 154 art. 2).

La extensión del convenio colectivo -celebrado en determinado Grupo o subgrupo de actividad de los Consejos de Salarios- a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en dicho Grupo o subgrupo, se logra de acuerdo con el registro y la publicación del convenio por el Poder Ejecutivo (ley N°10.449 art. 5 con la redacción dada por la ley N° 18.566). Se trata entonces de convenios colectivos extendidos por el mecanismo legal.

El convenio no cambia su naturaleza jurídica, que sigue siendo de convenio colectivo, ahora extendido, esto es, con fuerza obligatoria para todos los empleadores y trabajadores comprendidos en dicho grupo o subgrupo de actividad.

En suma, entiendo que los “acuerdos” o “convenios” suscritos entre el sector trabajador y el empleador en el ámbito de los Consejos de Salarios, tienen naturaleza jurídica de convenio colectivo. Los contenidos de estos acuerdos pueden referir a salarios, categorías, ajustes del salario, condiciones de trabajo, cláusulas de paz, procedimientos para la prevención de conflictos, interpretaciones de normas. En muchos casos los propios acuerdos contienen en el texto la denominación de convenio colectivo.

La determinación de la naturaleza de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios, resulta de gran importancia teórica y práctica, ya que al precisar que se trata de convenios colectivos se le aplicará la normativa de este instituto para su interpretación, efectos, vigencia, entre otros.

7. Dificultades para determinar el ámbito de actuación del convenio colectivo pactado en los Consejos de Salarios y el de la ley

La negociación colectiva ha encontrado en los últimos años en Uruguay un lugar de relevancia, teniendo en cuenta las materias respecto de las cuales se negocia y la gran cantidad de acuerdos arribados en los Consejos de Salarios, que como vimos tienen naturaleza jurídica de convenios colectivos.

Sin embargo, no está claro el espacio de actuación de la ley y del convenio colectivo. Esto es, no se encuentran delimitados o precisados los contenidos que pueden ser negociadas por los trabajadores y los empleadores en los convenios arribados en los Consejos de Salarios.

Si bien se suele señalar que el límite de la negociación colectiva es el orden público, no se encuentra establecido en Uruguay de manera precisa, la materia de orden público, o las cuestiones -dentro de cada temática- que pueden ser negociadas por convenio colectivo.

Por ejemplo, en la negociación colectiva en los Consejos de Salarios se pactan hoy aspectos que tienen que ver con la jornada de trabajo y con los descansos, que algunos interpretan que podrían ser violatorios de normas legales por considerarse éstas de orden público.

Cabe preguntarse ¿son válidos estos convenios colectivos pactados en los Consejos de Salarios sobre las referidas materias o se ha violado la ley?

¿Toda la temática de jornada y descansos debe considerarse de orden público o hay aspectos -dentro de dichos temas- que no constituyan disposiciones de orden público y puedan ser objeto de negociación entre los delegados de los empleadores y los delegados de los trabajadores en los Consejos de Salarios?

La cuestión se complejiza cuando es el Consejo de Salarios del respectivo grupo o subgrupo de actividad el ámbito en el cual las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores resuelven -mediante concesiones recíprocas conflictos jurídicos que han suscitado controversias en el respectivo sector. Y luego, ante algún reclamo individual, el asunto entra en la órbita de la Justicia Laboral, la que va a definir la cuestión respecto del campo de actuación del convenio colectivo y de la ley¹⁸⁸.

¹⁸⁸ En algún caso la justicia laboral entendió ante el reclamo individual que el tema no podía ser objeto de negociación en el Consejo de Salarios.

Habrá que dilucidar en cada caso, si lo pactado se trata o no de una violación a una norma de orden público, el alcance de dicha normativa, la posibilidad de que en la negociación colectiva se cambie la solución legal o reglamentaria entendiendo que dicho cambio al ser pactado por el sindicato más representativo resulta más beneficioso para el colectivo de los trabajadores, etc. Todas cuestiones -respecto de las cuales- no hay hoy una clara postura doctrinaria, ni jurisprudencial. Cabe tener presente además que los delegados de los empleadores y de los trabajadores en los Consejos de Salarios son representantes de las organizaciones de rama más representativas en los respectivos Grupos de actividad por lo que por lo general, las cuestiones que son acordadas además de las típicas relativas a salarios mínimos, ajustes del salario, categorías y condiciones de trabajo, refieren a conflictos de interés y de derecho de todo el sector.

Sería conveniente que una ley estableciera el ámbito de actuación de la negociación colectiva y el de la ley, o que indicara los temas que se excluyen de la negociación. Ello daría al sistema de relaciones laborales y en especial a los acuerdos pactados en los Consejos de Salarios mayor seguridad jurídica, indicando reglas claras conocidas de antemano por los actores.

8. Los Consejos de Salarios como instrumento para la prevención y solución de conflictos

Otro aspecto de interés radica en los cometidos de los Consejos de Salarios como instrumento para la prevención y solución de conflictos.

Esta competencia se encuentra regulada por la ley N 18.566 ya mencionada que prevé que los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores pueden recurrir en cualquier momento a la “mediación” o “conciliación” del Consejo de Salarios de la actividad a la que pertenece la empresa.

De acuerdo al texto legal son las partes las que optan por someter el diferendo ante el Consejo de Salarios con jurisdicción en la actividad en la cual está incluida la empresa, y éste debe ser convocado “de inmediato” para tentar la conciliación. La norma establece que, si no se logra el acuerdo conciliatorio en un plazo prudencial, se debe dar cuenta a la Dirección Nacional de Trabajo “a los efectos pertinentes”.

En la práctica, este mecanismo es utilizado por las organizaciones de trabajadores que plantean un conflicto o diferendo suscitado en determinada empresa ante el Consejo de Salarios del Grupo actividad al que pertenece dicha empresa. El Consejo de Salarios cita a las partes a una audiencia y se intenta una conciliación. En caso de que se logre la conciliación, se suscribe un acuerdo o una transacción.

Por lo general son conflictos colectivos, pero también puede tratarse de conflictos individuales. De todos modos, el conflicto puede transformarse luego en un conflicto colectivo. Por ejemplo, cuando el sindicato resuelve una huelga en apoyo del reclamo de un trabajador individual.

9. El Consejo Superior Tripartito

El Consejo Superior Tripartito fue creado por la ley N°18.566 como órgano de “coordinación y gobernanza de las relaciones laborales”. En la denominación de este Consejo y en la ley se hace referencia expresa al carácter “tripartito”. Se trata de un rasgo que se pretende hacer notar como modelo para la gobernanza de las relaciones laborales.

Está integrado por seis delegados del Poder Ejecutivo¹⁸⁹, seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores. Puede ser convocado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a propuesta de cualquiera de las partes. En ese caso la convocatoria es preceptiva.

Se requiere que las sesiones cuenten con la asistencia mínima del 50% de sus miembros que contemplen “la representación tripartita del órgano”. Si no se reúne dicho quorum se efectúa una segunda convocatoria dentro de las 48 horas requiriendo para celebrar la sesión el 50% de los miembros del Consejo.

Para las resoluciones se exige el voto conforme de la mayoría absoluta de integrantes.

A este Consejo Superior Tripartito le compete:

- a. expedirse de modo previo en la fijación y aplicación del salario mínimo nacional y del salario mínimo para los sectores de actividad que no lo puedan fijar a través de la negociación colectiva;
- b. clasificar los grupos de “negociación tripartita” por rama de actividad o cadenas productivas para la “negociación tripartita” y designar las organizaciones que negociarán;
- c. asesorar al Poder Ejecutivo respecto de recursos administrativos contra resoluciones relativas a la ubicación de las empresas en los grupos de actividad para la “negociación tripartita”;

¹⁸⁹ Ley N° 19.027 de 18.12.2012.

- d. pronunciarse sobre los niveles de negociación “bipartita” y “tripartita”;
- e. adoptar iniciativas para fomentar la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

La competencia de este Consejo Superior Tripartito ha sido motivo de observaciones por la OIT.

Como vamos a ver, en este Consejo tiene lugar un diálogo social de gran relevancia. No sólo se plantean cuestiones relativas a las relaciones laborales para recibir las devoluciones pertinentes, sino que también se llega a consensos sobre medidas que luego se implementan.

En el ámbito de este Consejo se acordaron entre otras, distintas medidas para atender el mantenimiento y recuperación del empleo en la emergencia sanitaria; se pactó la creación de Consejos Tripartitos Sectoriales para analizar las dificultades del empleo habiéndose seleccionado por consenso cinco sectores: turístico, transporte y logística, cultura y entretenimiento, citrícola y comercio¹⁹⁰; el gobierno presentó los lineamientos del Poder Ejecutivo para la ronda salarial antes de su iniciación y algunos proyectos de ley como el de personería jurídica de los sindicatos antes de su envío al Parlamento.

10. Las observaciones de la OIT acerca de los Consejos de Salarios y del Consejo Superior Tripartito

La OIT ha realizado varias observaciones a la ley N°18.566 de negociación colectiva, algunas de las cuales refieren a los Consejos de Salarios y al Consejo Superior Tripartito.

Las observaciones no han sido aún levantadas por el gobierno uruguayo.

Algunas competencias de los Consejos de Salarios en el sistema de la ley N°18.566 y del Consejo Superior Tripartito¹⁹¹ fueron objeto de observaciones por el Comité de Libertad Sindical (caso 2699) y por la Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

¹⁹⁰ Reunión del Consejo Superior Tripartito del 18.11.2020, en: www.gub.uy

¹⁹¹ La integración del Consejo Superior Tripartito también mereció observación por el número de miembros en representación del Poder Ejecutivo, que fue subsanada por la ley N° 19.027 de 18.12.2012 que estableció la actual integración con un número igual de miembros por sector.

Desde hace años la OIT viene solicitando que se modifiquen las disposiciones de la ley N° 18.566 que se ha entendido por sus órganos de control contravienen el Convenio núm. 98 ratificado por Uruguay.

En lo que tiene que ver con los Consejos de Salarios, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que, si bien de acuerdo a la normativa de la OIT los salarios mínimos pueden ser fijados en instancias tripartitas, la negociación de condiciones de trabajo debe ser voluntaria y bilateral, tal como establece el Convenio núm.98 art. 4 (negociación libre y voluntaria).

La CEACR ha reiterado los mismos conceptos con relación a la necesidad de que el convenio colectivo sobre fijación de condiciones de trabajo debería ser el fruto de un acuerdo entre por una parte los empleadores u organizaciones de empleadores y por la otra, las organizaciones de trabajadores.

Respecto de la competencia del Consejo Superior Tripartito relativa a pronunciarse sobre los niveles de negociación tripartita y bipartita (art. 10 lit. D de la ley N°18.566), el Comité de Libertad Sindical recordó que la determinación del nivel de negociación (colectiva bipartita) debe depender de la voluntad de las partes, por lo que pidió que se modifique la legislación para que el nivel de negociación no sea votado en un órgano tripartito, sino que sea resuelto por las partes.

11. Los Consejos de Salarios. Una experiencia de tripartismo

Los Consejos de Salarios son un claro ejemplo de tripartismo. En su integración están representados los delegados de los empleadores, de los trabajadores y del Poder Ejecutivo¹⁹².

En el funcionamiento de los Consejos de Salarios, los delegados sociales y los del gobierno actúan en diversos temas, negociando y acordando cuestiones que se aplicarán los contratos individuales de trabajo de los trabajadores comprendidos en ese grupo o subgrupo de actividad.

El rasgo del tripartismo es mencionado por la ley N°18.566 al hacer referencia a la negociación colectiva que tiene lugar en el seno de estos Consejos (negociación “tripartita”)¹⁹³.

¹⁹² El concepto del tripartismo puede verse en Serna, María del Mar y Ermida Uriarte, Oscar, “El tripartismo”, *Revista Derecho Laboral* N°173.174, enero-junio 1994, EMBA, Montevideo.

¹⁹³ Por ejemplo, en el art. 10. Asimismo, el capítulo II denominado “Negociación colectiva por sector de actividad” refiere a la negociación en los Consejos de Salarios, diferenciándola así de la “Negociación colectiva bipartita” título del capítulo IV que regula la negociación colectiva fuera del ámbito de los Consejos de Salarios.

Sin embargo, como vamos a ver, no se trata sólo de una experiencia de participación de los delegados de empleadores y trabajadores en un organismo administrativo para fijar salarios mínimos, categorías, ajustes del salario y también condiciones de trabajo, sino de un intercambio entre las tres partes que se asemeja al diálogo social.

En cuanto a la negociación colectiva “tripartita” como la denomina la ley N°18.566 haciendo referencia a la negociación que tiene lugar en el ámbito del Consejo de Salarios (negociación de rama de actividad o cadenas productivas), como ya señalé entiendo que se trata de una denominación equivocada teniendo en cuenta que la negociación colectiva es bilateral.

12. El Diálogo Social en los Consejos de Salarios

Más allá de la integración tripartita de los Consejos de Salarios, su funcionamiento en la práctica y los contenidos de los acuerdos dan cuenta de un relevante diálogo social.

Se ha afirmado acertadamente que entre las varias funciones de estos Consejos se destaca la “de diálogo social en general”, referida en especial a la negociación colectiva y a la prevención y solución de conflictos¹⁹⁴.

Se trata de un diálogo social formal, con una estructura y un procedimiento previsto en la ley, que además tiene la característica de permanencia en el tiempo, teniendo en cuenta que los salarios mínimos y aumentos del salario rigen por determinado plazo por lo que al término del plazo se requiere una nueva convocatoria o ronda salarial¹⁹⁵.

Este diálogo social tiene como resultado acuerdos tripartitos a nivel de rama de actividad, que rigen en forma obligatoria en todo el territorio nacional para todas las empresas y trabajadores comprendidos en el respectivo Grupo y Subgrupo de actividad.

En el caso de las decisiones de los Consejos de Salarios a las que se arriba por mayoría (por ejemplo, con el voto de los delegados del Poder Ejecutivo y de los delegados del sector empleador o trabajador) esta decisión no puede ser atribuida a una forma de diálogo social.

¹⁹⁴ Ermida Uriarte, Oscar, “Naturaleza de los laudos de los Consejos de Salarios y su relación con los convenios colectivos”, en Los Consejos de Salarios. Una mirada actual, VVAA, FCU, Montevideo 2004, p.82.

¹⁹⁵ Puede verse los tipos de diálogo social en Ermida Uriarte, Oscar, “Diálogo Social. Teoría y práctica”, Revista Derecho Laboral N°201, enero-marzo 2001, EMBA, Montevideo, pp. 70-72. Un enfoque más reciente de esta temática en Raso Delgue, Juan y Castello, Alejandro, Derecho del Trabajo, T. IV., FCU, Montevideo 2021.

Debe destacarse que el diálogo social que se desarrolla en el ámbito de los Consejos de Salarios en cada grupo de actividad tiene lugar entre los delegados de los empleadores y de los trabajadores propuestos por las organizaciones más representativas del respectivo grupo y subgrupo de actividad, por lo que se trata de un diálogo social llevado a cabo por delegados representativos y fuertes que aseguran un diálogo social real.

Además, cabe recordar que los Consejos de Salarios también funcionan por expresa disposición legal como órganos de prevención y solución de conflictos. Aunque no se llegue a una conciliación o mediación en el caso concreto, de todos modos, resulta de gran relevancia el planteo del diferendo ante el Consejo de Salarios del grupo de actividad al que pertenezca la empresa por los intercambios que allí se realizan, que pueden llevar a cualquiera de las partes a modificar su postura inicial. En la especie, es otra forma de diálogo social.

13. El Diálogo Social en el Consejo Superior Tripartito

Este Consejo que aparece en la ley N°18.566 de negociación colectiva con vínculo con los Consejos de Salarios como “órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales” en los hechos ha cobrado importancia por el diálogo social que se desarrolla en dicho ámbito. Y su relevancia ha quedado de manifiesto en la emergencia sanitaria por la Covid-19.

De todos modos, desde antes de la pandemia fue considerado por las partes como ámbito de diálogo social, habiendo intercambiado en su seno consideraciones acerca de proyectos de ley y cuestiones relativas a los Consejos de Salarios y a las relaciones laborales en general.

Debe destacarse además que tanto los delegados del Poder Ejecutivo (de diferentes gobiernos) como los delegados de los empleadores y de los trabajadores hacen referencia e invocan el “diálogo social” que acontece en el Consejo Superior Tripartito.

Durante la pandemia muchas de las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo relativas al empleo fueron intercambiadas previamente en el Consejo Superior Tripartito. Y varias de ellas fueron consensuadas en dicho ámbito.

En este sentido, el Ministro de Trabajo presentó a los integrantes de este Consejo en reunión de 5 de junio de 2020 un documento sobre la “Octava Ronda Salarial” con

el fin de establecer “un diálogo profundo, serio y fecundo que permita a los actores sociales realizar sus propuestas y devoluciones” para llegar a un entendimiento¹⁹⁶.

La relevancia de este diálogo social tripartito se desprende de los delegados que participan y de los temas que se abordan. Por el gobierno por lo general participa el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Subsecretario, el Director Nacional de Trabajo, la Sub Directora Nacional de Trabajo, y el Coordinador de Consejos de Salarios¹⁹⁷. Por los trabajadores, los representantes de la central sindical (PIT-CNT)¹⁹⁸, y por los empresarios los representantes de las Cámaras empresariales¹⁹⁹.

A) Fijación de salarios mínimos por categorías y otras medidas respecto de la ronda salarial

Se han presentado ante el Consejo Superior Tripartito por el gobierno los lineamientos del Poder Ejecutivo para las rondas salariales a efectos de recibir antes del inicio de la respectiva ronda las devoluciones de los trabajadores y de los empleadores.

En momentos en el que país atravesaba la pandemia de la Covid-19 el Poder Ejecutivo convocó en junio de 2020 a este Consejo para intercambiar acerca de los “lineamientos para la Octava Ronda Salarial” en circunstancias de una emergencia sanitaria y del especial contexto económico mundial. El Consejo se reunió los días 5,11,18 y 29 de junio.

En la reunión del 5 de junio de 2020 el Ministro de Trabajo y Seguridad Social entregó a los delegados un documento realizado con el Ministerio de Economía y Finanzas para obtener la devolución de las partes sociales y buscar un “entendimiento”, invocando la necesidad de un “diálogo social” para abordar esa temática.

Se señaló que “desde el Poder Ejecutivo se apela al diálogo social” en las especiales circunstancias del país y que el ámbito de dicho diálogo será el Consejo Superior Tripartito para presentar las propuestas y devoluciones. Se recordó la necesidad de crecimiento de la economía y la salvaguarda del empleo en la situación particular de emergencia sanitaria.

En las reuniones posteriores los delegados de los trabajadores y de los empleadores realizaron intercambios y acordaron mantener durante “un período puente” los beneficios pactados en los Consejos de Salarios (salvo los otorgados por única vez) y las cláusulas obligacionales contenidas en los acuerdos.

¹⁹⁶ Acta del Consejo Superior Tripartito del 7 de julio de 2020, en: www.gub.uy

¹⁹⁷ Por ejemplo, en la reunión de 7 de julio de 2020. En esa reunión también participaron dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁹⁸ En la reunión del 7.6.2020 compareció el Presidente de la central sindical (PIT-CNT) entre otros delegados de los trabajadores.

¹⁹⁹ Además de los delegados del sector de los empleadores, en la reunión del 7.6.2020 participaron los presidentes de las Cámaras empresariales (Cámara Nacional del Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil) y un representante de la Asociación Rural del Uruguay.

En la reunión del 18 de junio de 2020 el Ministro de Trabajo y Seguridad Social presentó un documento de “Lineamientos del Poder Ejecutivo para la Octava Ronda Salarial” en el que se indica que por la especial situación de emergencia sanitaria “se entiende conveniente simplificar la negociación salarial y atender al empleo”. A los grupos de actividad con convenios que vencen dentro del “período puente” se les aplicarán los correctivos por inflación de la Séptima Ronda de Consejos de Salarios. Se dejó constancia que se recogieron en dicho documento los aportes de los trabajadores y de los empleadores.

Interesa destacar el “proceso de diálogo” que tuvo lugar en este Consejo a partir de la convocatoria del Poder Ejecutivo del 5 de junio de 2020 y las medidas acordadas en plena emergencia sanitaria. Las partes sociales señalaron:

- la necesidad de instalar un “Diálogo Social Tripartito por el empleo de calidad y la sustentabilidad de las empresas” para evitar la pérdida de puestos de trabajo,
- la utilización del seguro de desempleo y la prórroga de este seguro para mantener el vínculo laboral,
- la consideración de que estas medidas son excepcionales atento a la situación de fragilidad económica.

La delegación de trabajadores sostuvo que se debe detener la pérdida del salario y recuperar el salario perdido al 1° de enero de 2022, y que la duración de los convenios no podría ser de más de dos años. Por su parte, la delegación de empleadores expresó que se requiere tomar en consideración las diferencias del impacto de la pandemia en los distintos sectores y que el empleo sigue siendo la preocupación más importante.

El Poder Ejecutivo luego de señalar las pautas para esta Octava Ronda, el plazo de los acuerdos y el aumento nominal fijo del salario, propuso iniciar “de inmediato” el Diálogo Social Tripartito por el empleo de calidad y la sustentabilidad de las empresas, y anunció que adoptará otras medidas para recuperar puestos de trabajo.

En este sentido, expresó que se extenderá el seguro de desempleo parcial hasta el 30 de setiembre 2020, y se otorgará a las empresas una partida de \$ 5.000 (cinco mil pesos uruguayos) mensuales por tres meses por cada trabajador que se reincorpore del seguro de paro total, o por cada nuevo trabajador que se contrate (en el caso de que las empresas no tengan trabajadores en seguro de paro).

Más allá de la coincidencia en la instalación del diálogo social tripartito para el empleo y la sustentabilidad de las empresas y en la utilización de la prórroga del seguro de paro para evitar despidos, debe destacarse que el Consejo Superior Tripartito “por consenso” en atención a las circunstancias excepcionales del país “acordó” solicitar a los Grupos de actividad de los Consejos de Salarios que atiendan a los lineamientos del Poder Ejecutivo para la Octava Ronda Salarial²⁰⁰.

²⁰⁰ Acta del 7 de julio de 2020. En: www.gub.uy

El 18 de junio de 2021 el Poder Ejecutivo convocó al Consejo Superior Tripartito a efectos de intercambiar acerca de “los lineamientos del Poder Ejecutivo” para la “Novena Ronda de Consejos de Salarios”, y recoger los aportes de los actores²⁰¹.

B) “Diálogo Social Tripartito por el empleo de calidad y la sustentabilidad de las empresas”

Se creó una Comisión de Trabajo (tripartita) dentro del Consejo Superior Tripartito para la instalación del “Diálogo Social Tripartito por el empleo de calidad y la sustentabilidad de las empresas”²⁰².

Dicha Comisión estaba integrada por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, cuatro de las organizaciones más representativas de empleadores y cuatro de las organizaciones más representativas de trabajadores. Este diálogo se inició en julio de 2020 y tuvo como resultado la presentación de un documento en el que se acordaron varias medidas relativas a la necesidad de preservar los puestos de trabajo y la sustentabilidad de las empresas en la situación de la pandemia²⁰³.

Las medidas acordadas en este diálogo social refirieron a:

- a. continuar atendiendo la emergencia por el empleo,
- b. promover la reactivación del empleo,
- c. promover la sustentabilidad de las empresas.

Dentro del primer grupo, se acordó prorrogar la vigencia del seguro de paro “parcial” hasta el 31 de diciembre 2020; prorrogar los subsidios por desempleo por noventa días para acompañar a determinados sectores; el seguro de paro para trabajadoras domésticas con multiempleo sin que se descuenten los salarios de los empleos en los que continúan trabajando; el seguro de paro parcial para zafrales y destajistas aplicando criterios de cobro similares a los mensuales; promover una norma que establezca formas de cómputo de la licencia de los trabajadores en seguro de paro parcial por días y por horario; y una norma que en 2021 posibilite al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a prorrogar el seguro de paro en sede administrativa por más de un año.

Con relación a la reactivación del empleo, se acordó instalar “Consejos Tripartitos Sectoriales” para estudiar la situación particular en cada sector y proponer medidas específicas para cada uno de ellos. Y crear el Observatorio del Empleo, que brinde información sobre la evolución del desempleo, los seguros de paro, las estadísticas de

²⁰¹ Acta del 18 de junio de 2021. En: www.gub.uy

²⁰² Acta de 29 de julio de 2020, en: www.gub.uy

²⁰³ En julio de 2020 comenzó a funcionar la Comisión Tripartita (acta de 29.7.2020 en www.gub.uy) y el documento se presentó en octubre 2020 en una reunión del Consejo Superior Tripartito. Este diálogo se acordó por el gobierno, las cámaras empresariales y la central sindical (PIT-CNT) en la octava ronda salarial con la finalidad de encontrar una solución al desempleo. En: www.gub.uy

capacitación del INEFOP y el mercado de trabajo. También existió consenso para formular un proyecto de ley de promoción del empleo en sectores vulnerables para ser presentado en el Consejo Superior Tripartito.

Respecto de las medidas de sustentabilidad de las empresas se coincidió en formular una normativa de promoción del acceso al crédito para micro, pequeñas y medianas empresas, un proyecto de ley para facilidades de pago para deudas del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva, la exoneración y reducción de cargos fijos de energía eléctrica (UTE) y de agua (OSE) para empresas de sectores más afectados, beneficios a las empresas que reincorporen trabajadores del seguro de paro, un decreto que prorrogue la obligación de establecer un servicio de seguridad y salud en el trabajo para empresas de menos de 300 trabajadores, y la exoneración de aportes patronales por un año a empresas muy afectadas (transportistas escolares, cantinas de centros educativos, agencias de viaje, salones de fiesta, empresas organizadoras de convenciones, transportistas turísticos y otros)²⁰⁴.

Debe señalarse que varias de las medidas ya estaban siendo implementadas a la fecha de presentación del documento como se dejó constancia.

En esta mesa de diálogo también se llegó a consensos respecto de la postergación de la licencia generada en 2019 hasta diciembre de 2021. Se entendió que ello correspondía aplicarlo en aquellos sectores más afectados por la crisis provocada por la pandemia: comercio, gastronomía y turismo, esparcimiento y tiempo libre y recreación, transporte y logística, y actividades sociales y culturales, por acuerdo entre el empleador y el trabajador²⁰⁵.

Se aprobó una ley recogiendo lo intercambiado en esta mesa de diálogo social en el ámbito del Consejo Superior Tripartito (ley N°19.936 de 22 diciembre de 2020). La ley hace referencia a “razones fundadas” para formular la solicitud de postergar el goce de la licencia anual generada en 2019 no gozada hasta diciembre de 2021. El planteo requiere la autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, en dicha ley se dispuso que los trabajadores con seguro de paro parcial por reducción de días de trabajo mensual, generan derecho a licencia los días efectivamente trabajados durante el período en que se percibió el subsidio. Y que los trabajadores con suspensión parcial por reducción del total de horas de su horario habitual, generan derecho a licencia los días efectivamente trabajados durante el período en que se perciba el subsidio, indicándose que el jornal de licencia es el que corresponde a la jornada de trabajo reducida por el subsidio especial de desempleo. La generación de

²⁰⁴ Puede verse el documento en: medios.presidencia.gub.uy

²⁰⁵ Ver declaraciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social de 21.12.2020 haciendo referencia a la mesa de diálogo por el empleo en el Consejo Superior Tripartito, en: www.gub.uy

licencia durante el seguro de paro parcial por reducción de días y de horas también fue acordado en este Diálogo Social Tripartito.

Recientemente el gobierno resolvió por decreto postergar la obligación de instalar un servicio de prevención y salud en el trabajo a las empresas entre 50 y 150 empleados por seis meses²⁰⁶.

C) Consejos Tripartitos Sectoriales

Las partes que integran el Consejo Superior Tripartito coincidieron en la necesidad crear Consejos Tripartitos Sectoriales²⁰⁷. La finalidad es el estudio del empleo teniendo en cuenta las dificultades y particularidades de cada sector.

Se arribó a consensos para seleccionar cinco sectores para la creación de estos Consejos Sectoriales: turístico; transporte y almacenamiento; arte, entretenimiento y recreación; citrícola y comercio. Se formularán medidas específicas de promoción del empleo en dichos sectores.

D) Comisión para formular la reglamentación del Convenio núm.190

Atento a la entrada en vigencia del Convenio Internacional de Trabajo N°190 sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, el Poder Ejecutivo propuso crear en el ámbito del Consejo Superior Tripartito una Comisión para la formulación de la reglamentación de dicho Convenio²⁰⁸.

E) Comisión para levantar las observaciones de la OIT

También se constituyó una Comisión en el ámbito del Consejo Superior Tripartito integrada por tres delegados del gobierno, tres delegados por los empleadores y tres delegados por los trabajadores para levantar las observaciones de la OIT a la ley N°18.566 que refieren entre otras, a algunas competencias de los Consejos de Salarios y del Consejo Superior Tripartito²⁰⁹.

F) Adelanto de licencias

Durante el año 2021 el Consejo Superior Tripartito fue convocado en varias oportunidades a efectos de intercambiar sobre cuestiones relativas a la emergencia sanitaria y sus efectos en las relaciones laborales.

En la reunión del 18 de junio 2021 se trató un posible adelanto de las licencias para reducir la movilidad.

²⁰⁶ Se señala que la medida responde al acuerdo arribado en el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo.

²⁰⁷ Reunión del 18.11.2020

²⁰⁸ Puede verse el acta de esta reunión del 18 de junio de 2021 en: www.gub.uy

²⁰⁹ Reunión del 18.11.2020

G) Diálogo social sobre proyectos de ley y de reglamentaciones

En el Consejo Superior Tripartito se han presentado varios proyectos de ley y proyectos de reglamentaciones para recibir la opinión de los actores sociales.

Por ejemplo, en el caso del decreto de 31 de agosto de 2015 reglamentario de la ley N° 19.913 de 13 de febrero de 2015 relativa a la bonificación por trabajo nocturno, el propio decreto indica en su parte expositiva que objeto de una ronda de consultas con los interlocutores sociales habiendo sido tratado en dos reuniones del Consejo Superior Tripartito.

En algunos casos se han llegado a acuerdos respecto de determinado tema, en otros, aun sin acuerdos concretos se han realizado intercambios de importancia entre las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y el Poder Ejecutivo.

Más recientemente, cabe destacar los intercambios que tuvieron lugar en el Consejo Superior Tripartito respecto del proyecto de ley sobre personería laboral de los sindicatos a estudio en el Parlamento. El Poder Ejecutivo anunció²¹⁰ su presentación y en reunión posterior efectivizó la presentación de este proyecto de ley en ese ámbito tripartito²¹¹ para recibir devoluciones.

Otro ejemplo, es la presentación por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social²¹² del proyecto de ley de promoción al empleo, modificativo de la normativa sobre empleo juvenil y que promueve el empleo para poblaciones vulnerables.

Reflexiones finales

El funcionamiento de los Consejos de Salarios va más allá de un sistema para el control gubernamental del salario o la participación de los actores sociales en la fijación de los salarios.

El sistema legal establecido por la ley N°10.449 (1943) con las modificaciones de la ley N°18.566 (2009) ha operado como promotor de la sindicalización y de la negociación colectiva por rama de actividad. El régimen previsto por la ley N°18.566 ha suscitado críticas y algunas observaciones de la OIT en tanto no se ajusta al Convenio núm.98.

Pero más allá de las posibles críticas respecto de la negociación colectiva sobre condiciones de trabajo, no cabe duda que en el seno de los Consejos de Salarios (en los Grupos y Subgrupos de actividad) se lleva a cabo un intercambio de diálogo social tripartito, que es recogido en los acuerdos y en las decisiones de estos Consejos.

²¹⁰ Reunión del Consejo Superior Tripartito de 19.11.2020. En: www.gub.uy

²¹¹ Reunión del Consejo Superior Tripartito de 17.12.2020. En: www.gub.uy

²¹² En reunión del 18 de junio de 2021.

Este diálogo social no necesariamente se confunde con la negociación colectiva o con un resultado concreto de acuerdo o decisión del Consejo. Se trata de un ámbito de discusión y planteo de temas que refieren a ese Grupo o subgrupo de actividad. En muchos casos, las partes acuerdan por escrito la interpretación a una norma del propio Consejo o la solución de una cuestión respecto de la cual hay vacíos normativos y que da lugar a conflictos en el sector de actividad de que se trata.

Sin perjuicio de que también pueda plantearse ante el Consejo de Salarios un conflicto en determinada empresa incluida en el grupo de actividad de dicho Consejo, pudiendo llegar a una conciliación o mediación.

La experiencia de los Consejos de Salarios en Uruguay como órganos tripartitos en los que tiene lugar el diálogo social, tiene que ver con las particularidades del sistema uruguayo de relaciones laborales y con vínculos con la historia del país, por lo que el traslado de dicha experiencia a otros países puede encontrar dificultades.

El diálogo social que se lleva a cabo en estos órganos tripartitos se presenta como estructurado o con un procedimiento reglado por la ley. Se trata de un diálogo social dentro de órganos previstos en la ley, que en alguna medida es formal dado que se ajusta al procedimiento legal, es un diálogo continuo o permanente, y sus resultados se aplican en forma obligatoria en todo el territorio nacional.

La fuente legal opera como soporte y como impulso de este diálogo social, que permanece en el tiempo, dado que las convocatorias de los Consejos tienen que ver con los plazos de los acuerdos que se pactan. Los salarios mínimos y ajustes del salario rigen por determinado período por lo que al vencimiento del plazo se requiere nuevamente la convocatoria de los Consejos de Salarios por rama de actividad. En esa oportunidad las partes también intercambian respecto de condiciones de trabajo y de otros temas de interés común.

Si se estudian los contenidos de estos acuerdos se observa que son los habituales de la negociación colectiva, con cláusulas normativas y obligacionales, pero que tienen como característica su vigencia obligatoria para todos los empleadores y trabajadores del grupo o subgrupo de actividad de que se trate.

Y en muchos casos presentan las particularidades de un convenio colectivo que resuelve un conflicto (de derecho o de interés) a través de recíprocas concesiones, que luego se aplica en forma obligatoria a todos los empleadores y trabajadores del sector de actividad.

Los Consejos de Salarios han funcionado como un modelo de tripartismo, y de diálogo social. Sin embargo, no puede dejarse de observar que al llevarse a cabo en forma preponderante la negociación colectiva de rama en estos Consejos, en la práctica constituyen órganos de un sistema de negociación colectiva con presencia o intervención estatal.

Con relación al diálogo social que tiene lugar en el ámbito del Consejo Superior Tripartito, también aparece como un diálogo social reglado y orgánico, ya que se desarrolla en el seno de un órgano previsto en la ley y tiene que ver con las competencias que le asigna la ley.

Sin embargo, al tener como uno de sus cometidos formular iniciativas sobre “relaciones laborales”, en los hechos este Consejo funciona como ámbito en el cual el gobierno presenta planteos de reformas o de nuevas leyes antes de su envío al Parlamento para recibir las opiniones de los actores sociales, o busca lograr el consenso de las partes en temas específicos relativos a las relaciones laborales o incluso acerca de los lineamientos del Poder Ejecutivo sobre ajuste del salario para la próxima ronda salarial.

Del estudio de las actas de las reuniones del Consejo Superior Tripartito que aparecen publicadas se observa que, la convocatoria de este Consejo no constituye una mera formalidad, sino que funciona como un ámbito de encuentro, de discusión y de búsqueda de consensos, habiendo recogido el gobierno en varios casos las consideraciones expuestas por los delegados de los empleadores y de los trabajadores.

Merece especial destaque el acuerdo arribado en reunión del 7 de julio del 2020 en plena emergencia sanitaria sobre aspectos de la octava ronda salarial, en la que por “consenso” el Consejo Superior Tripartito acordó solicitar a los grupos de actividad de los Consejos de Salarios “atender los lineamientos del Poder Ejecutivo” de dicha ronda salarial.

También resulta relevante el “Diálogo social tripartito por el empleo de calidad y la sustentabilidad de las empresas” que se desarrolló en el año 2020 y que culminó con un documento con varias medidas acordadas y luego implementadas respecto del mantenimiento y recuperación del empleo.

Otra cuestión de destaque es la creación en el marco del Consejo Superior Tripartito de una Comisión de trabajo (tripartita) para levantar las observaciones de la OIT, que señala la voluntad del gobierno de encontrar solución a esta cuestión -que se arrastra desde hace varios años- a través del diálogo social tripartito.

El diálogo social que se desarrolla en el Consejo Superior Tripartito si bien se presenta como un ámbito de diálogo social orgánico en tanto su creación y competencias están previstas en la ley, su funcionamiento en los hechos con la discusión de los diversos temas que allí se presentan y los intercambios que tienen lugar, ha demostrado la flexibilidad del sistema y que constituye un instrumento útil de diálogo social tripartito de cúpula.

Ello ha quedado de manifiesto en la emergencia sanitaria por la Covid-19 cuando el gobierno planteó y consensuó en dicho ámbito muchas de las medidas que luego implementó en materia de salarios, mantenimiento y recuperación del empleo.

DIÁLOGO SOCIAL EN VENEZUELA*

César Augusto Carballo Mena

Creo en los cafés, en el diálogo...
(Ernesto Sabato, La Resistencia)

Sumario:

1. Diálogo social: precisiones necesarias.- 2. Diálogo social y libertad sindical.- 3. Diálogo social y democracia.- 4. Venezuela: 4.1. Antecedente: Consejo de Economía Nacional (1936). 4.2. Experiencia inaugural: Pacto de Avenimiento Obrero Patronal (1958). 4.3. Consolidación frustrada (1958-1998). 4.4. Demolición (1999-2021).- 5. Epílogo.-

* (i) En el presente ensayo, para evitar la sobrecarga gráfica, opté por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido que todas las referencias, salvo que de su contexto se desprenda la intención contraria, refieren por igual a cualquier género, sin distinción alguna; y (ii) Este ensayo fusiona parcialmente y actualiza otros dos: "Ampliación del campo de batalla. La concertación social de 1958", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-diciembre 2018, N° 157, ACIENPOL, Caracas, 2019; y *Diálogo social en Latinoamérica. Una necesidad más allá de la COVID-19*, Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos, Panamá, 2021.

1. Diálogo social: precisiones necesarias

Considerando su exuberante ambigüedad²¹³, conviene siempre esbozar –de entrada– alguna delimitación conceptual que prevenga confusiones y ataje extravíos: en el contexto del presente ensayo, *diálogo social* alude al derecho de trabajadores y empleadores –sin perjuicio de otros actores sociales concernidos– a participar en la generación, ejecución y/o evaluación de medidas públicas en materia social y económica que repercutan sobre sus intereses legítimos.

Desde esta perspectiva, las voces *tripartismo* y *concertación social* se reservan para aludir, en su orden, a una modalidad de diálogo social o al acuerdo a través de este alcanzado:

a) *Tripartismo* –concepto básico en la estructura y funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²¹⁴– describe la participación de los tres actores fundamentales del sistema de relaciones laborales, es decir, gobiernos, trabajadores y empleadores, “dentro de los centros de elaboración o aplicación de la política social”²¹⁵. No obstante, cabe advertir que dicha interacción admite también, sin desnaturalizarse, carácter bipartito, bipartito plus, o tripartito plus; razón por la cual entre diálogo social y tripartismo se traba un nítido vínculo de género a especie.

²¹³ (i) Graciela Giuzio, “Los sujetos del diálogo social. Los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones y el Estado. Experiencias concretas en América Latina y Europa”, *Boletín Cinterfor*, núm 156, 2005, pp. 33-36; (ii) Humberto Villasmil, “El Derecho del Diálogo Social”, *El Derecho del Diálogo Social*, H. Villasmil, L. Johansen y B. Peralta (editores), Oficina Internacional del Trabajo, San José, 2004, pp. 16-20; (iii) Manuel Carlos Palomeque López y Manuel Álvarez De La Rosa, *Derecho del Trabajo*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, pp. 601 y 602; (iv) Muneto Ozaki y Marleen Rueda, “Diálogo social: un panorama internacional”, *Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas*, Educación obrera 2000/3, núm. 120, Ginebra, 2000, pp. 1 y 2. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_117509.pdf; (v) José Luis Monereo Pérez, *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 15-51; (vi) Antonio Martín Valverde, “Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa”, *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998, pp. 103-105; (vii) Oscar Ermida Uriarte y María del Mar Serna, “El Tripartismo”, *Derecho Laboral*, T. XXXVII, N° 173-174, Volumen extraordinario en ocasión del 75° aniversario de la OIT, OIT, Montevideo, 1994, p. 8; y (viii) Oscar Ermida Uriarte, *La concertación social*, 2ª edición, Centro Interamericano de Administración del Trabajo - OIT, Lima, 1988, pp. 1-11.

²¹⁴ “...única agencia «tripartita» de las Naciones Unidas, pues congrega a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores para que diseñen conjuntamente normas de trabajo, políticas y programas”. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--es/index.htm>.

²¹⁵ Oscar Ermida Uriarte y María del Mar Serna, ob.cit., p. 3.

b) *Concertación* -a diferencia de *diálogo*- enfatiza la idea de acuerdo, arreglo, composición o consenso²¹⁶. En este sentido, conviene destacar como ejemplos de concertación social en América Latina, el Pacto Obrero Patronal de 7 de abril de 1945 (México), el Triángulo de Escuintla del 27 de mayo al 3 de junio de 1945 (Guatemala), el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal de 24 de abril de 1958 (Venezuela), el Pacto de Solidaridad Económica de 15 de diciembre de 1987 (México), y el Acuerdo Tripartito de Panamá de 1° de febrero de 2012. En conclusión, el diálogo social entraña un proceso de participación de los interlocutores sociales, mientras que la concertación social alude a los acuerdos alcanzados mediante dicha interacción.

La esbozada concepción del diálogo social contrasta con la noción labrada por la OIT, abarcativa de “todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”; pudiendo “tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y [las organizaciones de empleadores ...], con o sin la participación indirecta del gobierno²¹⁷.

Como se observa, la organización internacional atribuye carácter contingente a la participación de instancias gubernamentales en el diálogo social, razón por la cual incluye en su ámbito –bajo el rótulo de *diálogo social bipartito*- negociaciones, consultas e intercambios entre empleadores y trabajadores²¹⁸, al margen de los gobiernos y de las políticas económicas y sociales que estos diseñen, ejecuten o evalúen²¹⁹.

Esta idea –en extremo dilatada- de diálogo social incluiría “todas las formas de relación entre los actores, distintas al conflicto abierto”²²⁰, conjugando –en mi opinión, inconvenientemente- vínculos disímiles tanto en su naturaleza como en sus objetivos. Así, por ejemplo, la negociación de convenios colectivos debe ser voluntaria, ajena a interferencias estatales, destinada a regular las relaciones laborales en la

²¹⁶ “Concertar: 1. Componer, ordenar o arreglar las partes de una cosa, o varias cosas. 2. Acordar el precio de algo. 3. Pactar, ajustar, tratar o acordar un negocio. 4. Traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes. [...] 6. Cotejar o concordar una cosa con otra [...] 8. Dicho de una cosa: concordar...”. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 2020. Recuperado de: <https://dle.rae.es/concertar>.

²¹⁷ Recuperado de: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>.

²¹⁸ Ver, Conferencia Internacional del Trabajo, *Diálogo social y tripartismo*, 107ª reunión, 2018, Informe VI, cuadro 1.1, p. 3. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_624017.pdf.

²¹⁹ “El diálogo social bipartito podría referirse, por ejemplo, a los salarios, las condiciones de trabajo o la salud y seguridad en el trabajo...”. Organización Internacional del Trabajo, *Diálogo social tripartito de ámbito nacional. Una guía de la OIT para una mejor gobernanza*, Cinterfor/OIT, Turín, 2017, p. 17.

²²⁰ Oscar Ermida Uriarte, “Diálogo social: teoría y práctica”, *IUSLabor*, N° 1, 2006, p. 2. Recuperado de: <https://www.upf.edu/documents/3885005/3889500/ErmidaUriarteDialogoSocial.pdf/d3f8a850-892c-4369-b26b-0a98a1842d82> (5/11/20).

órbita de los sujetos intervinientes y, por ende, sujeta al derecho privado; mientras que la participación de organizaciones de trabajadores y empleadores en la génesis, aplicación y/o evaluación de medidas sociales y económicas implica –necesariamente- la injerencia de instancias gubernamentales, en ejercicio de funciones que le son propias, y en gestión de intereses generales -que exceden de aquellos estrictamente representados por los interlocutores sociales-, razón por la cual se sitúa entre el derecho público y el derecho privado²²¹.

En suma, propongo -en búsqueda del rumbo perdido- volver a Filadelfia, el 10 de mayo de 1944, cuando la OIT adoptó la Declaración relativa a sus fines y objetivos²²², primera proclama internacional de derechos con vocación de universalidad²²³. Dicho instrumento, forjado entre el horror –de la II Guerra Mundial- y la utopía –del imperio de la justicia social-, concibió la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas como contenido esencial de la libertad sindical y atributo de los sistemas democráticos: la “lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común” (parte I.d). En consecuencia, resulta imperativo “fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan [...] la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas” (parte III.e).²²⁴

En este contexto, el diálogo social reviste carácter estratégico en tanto interacción orientada a propiciar, mediante la participación de organizaciones autárquicas de trabajadores y empleadores –y sin perjuicio del concurso de otros interlocutores sociales-, que las medidas nacionales e internacionales, particularmente aquellas de carácter económico y financiero, sean adoptadas democráticamente y estén destinadas a garantizar el bienestar material y el desarrollo espiritual de la población²²⁵, en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de

²²¹ José Luis Monereo Pérez, *Concertación...*, ob.cit., p. 23.

²²² Anexada a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo mediante Instrumento de Enmienda de 9 de octubre de 1946.

²²³ Alain Supiot, *El espíritu de Filadelfia. La justicia social frente al mercado total*, Península, Barcelona, 2011, p. 11.

²²⁴ En sentido análogo, la Resolución OIT sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles de 25 de junio de 1970, alude al “derecho de participación de los sindicatos [...] en la economía general” (párr. 15); mientras que el Programa de Trabajo Decente²²⁴ de 1999 -el cual encarnó en la Declaración OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 10 de junio de 2008 (parte I.A.iii)- contempla a la promoción del diálogo social y el tripartismo como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

²²⁵ “El diálogo social constituye un medio para alcanzar el progreso económico y social.” Organización Internacional del Trabajo, *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el diálogo social*, 19 de junio de 2013, principios rectores y contexto núm. 1.

oportunidades (parte II, literales a, b y c). La participación de los interlocutores sociales “en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas” obraría sobre las instancias gubernamentales como mecanismo de control teleológico, siendo que aquéllas “deben apreciarse” en tanto herramientas dirigidas a la satisfacción del bienestar material y el desarrollo espiritual de la población, “y aceptarse, solamente cuando favorezcan y no impidan el cumplimiento de este objetivo fundamental” (parte II.c).

2. Diálogo social y libertad sindical

La libertad sindical, como derecho humano –según se desgaja de su consagración en los más trascendentes instrumentos internacionales sobre la materia²²⁶- y fundamental -en tanto inserto en bloques o sistemas constitucionales²²⁷-, ensambla tres componentes esenciales, interdependientes e inescindibles²²⁸:

- a. Organizativo: derecho de trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a constituir las organizaciones²²⁹ que estimen convenientes, así como el de afiliarse –o no²³⁰-, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas;
- b. Funcional: derecho a fomentar y defender intereses colectivos, de categoría o clase a través –principalmente- de la negociación colectiva, –en lo que atañe a los trabajadores- la huelga²³¹, el diálogo social, y la participación en la gestión empresarial; y

²²⁶ Entre otros, Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944 (párrs. I.b, I.d y III.e), Carta de la Organización de Estados Americanos de 30 de abril de 1948 (art. 45.c), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 30 de abril de 1948 (art. XXII), Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (art. 23.4), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de diciembre de 16 de diciembre de 1966 (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 (art. 22), y Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 (art. 16.1).

²²⁷ En América Latina, Constituciones de Argentina (art. 14.bis), Bolivia (art. 51), Brasil (arts. 8 y 37.6), Chile (art. 19.19°), Colombia (art. 39), Costa Rica (art. 60), Ecuador (art. 326.7), El Salvador (art. 47), Guatemala (art. 102.r), Honduras (art. 128.14), México (art. 123.A.XVI), Nicaragua (art. 87), Panamá (art. 68), Paraguay (art. 96), Perú (art. 28), República Dominicana (art. 62.3 y .4), Uruguay (art. 57), y Venezuela (art. 95).

²²⁸ César Augusto Carballo Mena, *Libertad sindical. La perspectiva de los derechos fundamentales*, CACM, Caracas, 2012, p. 165.

²²⁹ En los términos de la *tautología virtuosa* que consagra el art. 10 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), “toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores”.

²³⁰ Arts. 45.c de la Carta de la Organización de Estados Americanos de 30 de abril de 1948 y 8.3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²³¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH), en Opinión Consultiva 27 de 5 de mayo de 2021 (OC 27/21), declaró que la negociación colectiva y la huelga son componentes esenciales –por ende, interdependientes e indivisibles- de la libertad sindical (párrs. 91, 94, 118 y 213.3, pp. 35, 37, 45 y 78, respectivamente).

- c. Inmunitario: garantía de que serán adoptadas medidas idóneas –de fuente estatal y autonómica- destinadas a brindar adecuada protección frente a las conductas que tuviesen por objeto o efecto impedir, restringir u obstaculizar el pleno y eficaz ejercicio de la libertad sindical.

De tal manera que el diálogo social configura uno de los mecanismos con que cuentan las organizaciones de trabajadores y de empleadores para promover y defender sus derechos e intereses de clase o categoría: “la participación en procesos de diálogo social es una de las actividades paradigmáticas de las organizaciones de empleadores y trabajadores cubiertas por las garantías del artículo 3 del Convenio [núm. 87 OIT]”²³².

Así, el diálogo social, concebido como manifestación funcional de la libertad sindical, representa la encrucijada de las vertientes –autonómica y estatal- de protección del trabajador, es decir, el punto de encuentro y amalgama del ejercicio de la libertad sindical y de la injerencia –normativa y policiva- del Estado. Este rasgo mestizo del diálogo social quizá justifique las complejidades teóricas y prácticas que entraña: siendo manifestación de la libertad sindical, en tanto medio de fomento y defensa de intereses colectivos o de clase, solo se perfecciona cuando instancias gubernamentales, en sujeción a los principios democráticos y respetando la autarquía sindical, comparten sus potestades genéticas, ejecutivas y/o evaluativas en el ámbito social y económico.

De un lado, las organizaciones de trabajadores y empleadores, en la medida que logran influir sobre las ejecutorias estatales, amplifican su poder de promoción y defensa de intereses colectivos, potenciando así “la representatividad sindical en una dimensión semi-pública”²³³. Del otro, los gobiernos, en tanto promotores de consensos entre los interlocutores sociales, además de influir en el programa de acción de éstos, devienen legitimados en el desenvolvimiento de sus potestades y, también, más eficientes²³⁴⁻²³⁵.

En definitiva, la participación de los interlocutores sociales impulsa –como afirma el art. 8 de la Carta Social de las Américas- “una buena gestión y una economía estable”, permitiendo a los gobiernos comprender mejor “las necesidades de las personas, aprovechar la inteligencia colectiva para la innovación, crear políticas más costo-eficientes y optimizar la implementación de [éstas...]”²³⁶.

²³² Informe de 17 de septiembre de 2019, proferido por la Comisión de Encuesta designada por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo para analizar el incumplimiento por parte del Gobierno de Venezuela de los Convenios OIT núms. 26, 87 y 144, párr. 457, p. 206. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/WCMS_722037/lang--es/index.htm.

²³³ José Luis Monereo Pérez, “La participación de los sindicatos en el diseño y gestión de las políticas públicas y la concertación social”, *Sindicalismo y democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, W. Sanguinetti y E. Cabero (coordinadores), Ed. Comares, Granada, 2017, p. 324.

²³⁴ *Ibidem*, pp. 328 y 329.

²³⁵ Daniel Cerdas-Sandí, “Derechos laborales colectivos y democracia. Una discusión a partir del concepto voz horizontal de Guillermo O’Donnell”, *Revista IUS*, vol. 12, núm. 48, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2018. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2932/293257825010/html/index.html#fn13>.

²³⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Informalidad e inclusión social en tiempos de COVID-19. Cumbre ministerial virtual sobre inclusión social*, OCDE - América Latina y el Caribe, sesión 3, 2020, p. 3. Recuperado de: <https://www.oecd.org/latin-america/events/cumbre-ministerial-sobre-inclusion-social/>.

3. Diálogo social y democracia

La democracia involucra una dimensión formal y sustancial. Aquélla refiere “al *quién* y al *cómo* de las decisiones y [...] se halla garantizada por las normas formales que disciplinan las *formas* de las decisiones, asegurando con ellas la expresión de la voluntad de la mayoría”²³⁷. Ésta, por su parte, alude “al *qué* es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría”, atendiendo a “las normas sustanciales que regulan la sustancia o el *significado*”²³⁸ de las mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales...”²³⁹⁻²⁴⁰ .

Esta interdependencia entre democracia y derechos fundamentales aparece reflejada en la Carta Democrática Interamericana, adoptada por la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001. De un lado, declara que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos” (art. 7), y del otro, reafirma el compromiso de los Estados Miembros de la OEA de “fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio” (art. 8).

La idea de un modelo político donde impera la voluntad de la mayoría del pueblo pero que, a la vez, dicha voluntad –por mayoritaria que sea- no pueda desconocer los derechos fundamentales, refuerza la importancia estratégica de la dimensión participativa de la democracia como mecanismo de promoción y defensa de intereses de categoría o clase.

Al respecto, la referida Carta Democrática Interamericana, luego de *reafirmar* que “el carácter participativo de la democracia [...] en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad”, y *considerar* que la educación constituye un medio eficaz “para lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones”, declara que la “democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía” (art. 2), que la “participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” (art. 6), y que “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia” (art. 6).

La democracia reconoce la coexistencia de intereses disímiles –incluso contrapuestos– en el seno de la sociedad y, por tanto, el derecho de los ciudadanos a organizarse para su promoción y defensa, erigiéndose así en “verdaderos sujetos políticos, que crean y estimulan la pluralidad y tolerancia política, fomentan el civismo y la educación

²³⁷ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, 4ª edición, Madrid, 2004, p. 23.

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Luigi Ferrajoli, *ob.cit.*, p. 23.

²⁴⁰ Criterio acogido por la Corte-IDH en sentencia *Gelman vs. Uruguay* de 24 de febrero de 2011, párr. 239.

política, colaboran en la legitimación del orden democrático [...], promueven la deliberación pública y suscitan la gobernanza”²⁴¹.

El diálogo social, como forma de participación en la gestión del poder, “por oposición al modelo jerárquico tradicional de gobierno exclusivamente asentado en la autoridad estatal”²⁴², se revela como idóneo “espacio de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y la elección de políticas”²⁴³.

Así, democracia y participación ciudadana mantienen íntima ligazón “por ser esta forma de gobierno la que reconoce una relación de derechos basada en la libertad e igualdad que se traduce al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos del Estado”²⁴⁴. “La convivencia en la diversidad y la identificación del interés común entre todo orden de necesidades sectoriales y concretas son los logros de una ética del diálogo que afirma la inclusión social y la estabilidad democrática”²⁴⁵.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que “la participación activa de las personas en la toma de decisiones públicas –entre ellas, en el ciclo de políticas públicas– no sólo es deseable, sino un derecho *exigible* y una *obligación* del Estado”²⁴⁶. Dicha participación “permite que la definición de los problemas, el diseño de la política, la implementación y la evaluación, incorporen las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos que son titulares de los derechos que se busca salvaguardar”²⁴⁷.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH) reconoce que la “participación política [ex art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, *así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa*”²⁴⁸.

Desde una perspectiva pragmática, el diálogo social facilita a los gobiernos la preservación de la paz social y la estabilidad democrática, toda vez que desmonta la

²⁴¹ Daniel Cerdas-Sandí, ob.cit.

²⁴² Francois Graña, “¿Democratizar la democracia? Las nuevas formas del diálogo social”, *Boletín Cinterfor*, núm. 156, OIT, Montevideo, 2005, p. 127.

²⁴³ Carlos Sojo, “Reflexiones finales”, *Diálogo social en América Latina. Un camino hacia la democracia ciudadana*, Ada Piazzese y Nicolás Flaño (editores), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2005, p. 135.

²⁴⁴ Patricio Contreras y Egon Montecinos, “Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXV, núm. 2, Universidad del Zulia, 2019. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28059953014/html/index.html>.

²⁴⁵ Carlos Sojo, ob.cit., p.141.

²⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos*, Corte-IDH–OEA, 2018, párr. 56, p. 23. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/Corte-IDH/informes/pdfs/PolíticasPublicasDDHH.pdf>.

²⁴⁷ *Ibidem*, párr. 58, p. 23.

arrogancia del poder al imponerle auscultar –de buena fe- las reacciones y capacidades propositivas de los interlocutores sociales frente a la eventual afectación de sus intereses por la implementación de medidas económicas o sociales. En otras palabras, “el modo dialógico de interacción entre especialistas y profanos lleva al reconocimiento de la incertidumbre para luego minimizarla, y explorar las condiciones que permitan establecer consensos”²⁴⁹.

En conclusión, el pluralismo democrático²⁵⁰ y la libertad sindical se ensamblan para brindar fundamento jurídico a la participación de trabajadores y empleadores en el diseño, ejecución, y/o evaluación de medidas económicas y sociales que repercutan sobre sus legítimos intereses, tal como fue concebida en la icónica Declaración de Filadelfia de 1944.

4. Venezuela

4.1. Antecedente: Consejo de Economía Nacional (1936)

El Consejo de Economía Nacional, previsto en el art. 32.8° de la Constitución de la República de 20 de julio de 1936, fue concebido como instancia formal, orgánica, permanente y pluripartita²⁵¹ de diálogo y concertación social, análoga al Consejo Económico del Reich que previó la Constitución alemana de Weimar de 11 de noviembre de 1919 (art. 164).

El mandato constitucional encarnó –una década después - en Decreto 211 de 8 de marzo de 1946 (Gaceta Oficial 21953 de la misma fecha), emanado de la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt²⁵³, por cuya virtud se le concibió como

²⁴⁸ Corte-IDH, caso *Castañeda Gutman vs. México*, sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 146. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 140.

²⁵⁰ Ver, Oscar Ermida Uriarte, *La concertación social...*, ob.cit., p. 12.

²⁵¹ “...La República tendrá un Consejo de Economía Nacional, constituido por representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y del trabajo, y de las profesiones liberales. El Poder Ejecutivo determinará sus funciones y organización...”.

²⁵² La inexistencia o debilidad de organizaciones representativas de trabajadores y patronos, como consecuencia del régimen autoritario que recién declina en diciembre de 1935 con la muerte de Juan Vicente Gómez, podría en gran medida explicar la postergación de la referida instancia constitucional.

²⁵³ Rómulo Betancourt, en alocución del 30 de octubre de 1945, anunció el objetivo gubernamental de “adelantarse a [...los] conflictos [colectivos de trabajo], evitarlos haciendo justicia rápida y eficaz a quien la tenga [...Razón por la cual] el Gobierno realizará muy próximamente la estructuración del Consejo de Economía Nacional. Allí podrán los personeros de las diversas clases sociales, desde la industrial hasta la obrera, debatir en mesa redonda sus problemas, y los problemas generales de la economía venezolana. Tenemos tranquila confianza en que por esa vía se logrará una armónica conjunción de patronos y obreros en beneficio del pueblo y para impulso de nuestra raleada, deficitaria, producción autóctona”. Luis Lauriño, “Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958”, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 44, UCAB, Caracas, 2008, p. 37.

“organismo autónomo, apolítico y de carácter consultivo”, cuyos miembros²⁵⁴ no se considerarían funcionarios públicos, y que tendría por objeto asesorar al Ejecutivo Federal en todas aquellas cuestiones que interesasen al desarrollo y coordinación de la economía nacional²⁵⁵ (art. 1°).

Sin embargo, el funcionamiento efectivo del referido consejo habría de esperar – tres lustros- hasta el Plan de la Nación (1960-1964) bajo el gobierno constitucional de Rómulo Betancourt²⁵⁶, electo presidente de la República en los comicios de 7 de diciembre de 1958.

4.2. Experiencia inaugural: Pacto de Avenimiento Obrero Patronal (1958)

El 24 de abril de 1958, tres meses después del derrocamiento del general Marcos Pérez Jiménez, las instancias cupulares²⁵⁷ de patronos²⁵⁸ y trabajadores²⁵⁹, con el impulso de

²⁵⁴ “El Consejo de Economía Nacional [...] estará formado por diez y siete miembros principales: tres graduados en alguna de las facultades o escuelas Universitarias, dos empleados, dos obreros y uno por cada una de las siguientes instituciones o actividades: Banco Central, Banca, Comercio, Industria, Transporte, Agricultura, Cría, Pesca, Hidrocarburos y Minería” (art. 2°).

²⁵⁵ “Son funciones del Consejo de Economía Nacional: 1°.- Efectuar estudios sobre los problemas económicos y sugerir o recomendar a los Poderes Públicos las medidas que juzgue adecuadas para su solución y para el mejor desarrollo y coordinación de las actividades económicas del país. 2°.- Estudiar los proyectos de leyes y decretos de carácter económico, así como los proyectos de resoluciones que impliquen reformas del Arancel de Aduanas, que el Ejecutivo Federal someterá previamente a su consideración, y emitir el correspondiente informe, dentro del plazo razonable que se le fije” (art. 4°).

²⁵⁶ Luis Lauriño, *El Consejo Nacional de Economía Productiva*, UCAB, 2016, p. 1. Recuperado de: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Opinion/Articulos/Articulo%20consejo%20nac%20economia%20productiva.pdf.

²⁵⁷ La trascendencia de instancias nacionales de representación de intereses de patronos y trabajadores fue destacada en el Programa de Febrero del Pdte. Eleazar López Contreras, de 21 de febrero de 1936: “Es altamente deseable que los patronos y los obreros constituyan, por su parte, los grupos de agremiación profesional, y que éstos tengan un organismo central nacional, pues toda legislación del trabajo, por más avanzada que se suponga, sería inoperante en la práctica, si no existen las organizaciones patronales y obreras, cuyos intereses va a defender o a conciliar.” Congreso de la República, Gobierno y época del presidente Eleazar López Contreras. Mensajes y memorias 1935-1941, Pensamiento político venezolano del siglo XX. Documentos para su estudio, T. VIII, V. I, N° 17, Ediciones conmemorativas del bicentenario del natalicio del Libertador Simón Bolívar, Caracas, 1985, p. 76.

²⁵⁸ Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS).

²⁵⁹ Comité Sindical Unificado, integrado paritariamente por representantes sindicales de las principales fuerzas políticas del país (Acción Democrática, Partido Comunista de Venezuela, Unión Republicana Democrática, y Comité de Organización Política Electoral Independiente). “Este organismo lo integraron Gustavo Lares Ruiz, J. González Navarro, Eloy Torres, Vicente Piñate, Dagoberto González, A. Malavé Villalba, Rodolfo Quintero, Agelvis Prato, Elio Aponte y Juan Arcia. Políticamente conformado por dos acciondemocratistas, dos comunistas, dos urredistas, dos copeyanos y dos independientes.” Hemmy Croes, *El movimiento obrero venezolano. Elementos para su historia*, Ediciones Movimiento Obrero, Caracas, 1973, p. 173.

la Junta de Gobierno²⁶⁰ que sucedió provisionalmente al dictador, suscribieron el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal, expresión inaugural de diálogo y concertación social, y pieza clave en la conformación de nuestro modelo democrático de relaciones laborales.

Dicho pacto simbolizó una especie de tregua social²⁶¹ -complementaria a la celebrada por los partidos políticos y encarnada, a la postre, en el Pacto de Punto Fijo²⁶² de 31 de octubre del mismo año- destinada a afianzar la democracia en ciernes, amenazada

²⁶⁰ El presidente de la Junta de Gobierno (1958), Wolfgang Larrazábal, manifestó –el 29 de enero de 1958- que “la tregua política, ya acordada voluntariamente por los partidos, debe extenderse al campo sindical, para mantener un clima de armonía en las relaciones entre obreros y patronos”. Naudy Suárez, “El movimiento obrero venezolano y el Avenimiento Obrero-Patronal de 1958”, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 48, UCAB, Caracas, 2012, pp. 98 y 99. “El día 9 de abril de ese mismo año [1958], la primera página del diario *La Esfera* titulaba *Comisión buscará soluciones a conflictos obrero-patronales*. La nombró el Ministerio del Trabajo, de esta manera el propio Gobierno decidía dar un mayor impulso a las soluciones de los conflictos entre empresarios y trabajadores. Apremiaba una pronta solución y dejarla fluir por sí misma no era una alternativa, por lo que el ministro del trabajo, Dr. Raúl Valera presidía la primera reunión de esa Comisión Especial en carácter de asesor...”. Luis Lauriño, “Pacto...”, ob.cit., p. 79. “[E]l Primero de Mayo [de 1958...] Wolfgang Larrazábal se dirigió a la nación por la cadena de radioemisoras con ocasión a la fecha [...] y presentó como ‘un hecho altamente positivo el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal!’...” Hemmy Croes, ob.cit., p. 174. “[...] también el Estado tuvo su participación, por lo que en el mensaje presidencial ofrecido en el año 1959 por Edgar Sanabria [-Presidente de la Junta de Gobierno, de 14 de noviembre de 1958 al 13 de febrero de 1959-] se resaltarán la posición de éste frente al acuerdo logrado el 24 de abril de 1958 por trabajadores y patronos [...]: ...la obra fundamental ha sido la de contribuir al logro y mantenimiento de un clima de concordia; en tal sentido revistió especial importancia la intervención del Ministerio en las conversaciones entre los organismos representativos de los empleadores y de las fuerzas del trabajo, que culminaron con la firma del Avenimiento Obrero-Patronal, así como también la política propiciada por el despacho de lograr la uniformidad de condiciones de trabajo por ramas de industria, mediante la firma y extensión de Contratos Únicos...”. *Ibidem*, p. 87.

“Debido al apremio del gobierno, el CSU y la organización empresarial Fedecámaras confeccionaron el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal en abril de 1958”. Steve Ellner, *El sindicalismo en Venezuela en el contexto democrático (1958-1994)*, Fondo editorial Tropykos, Caracas, 1995, p. 36.

²⁶¹ Así lo tituló *El Nacional* N° 5264, Año XV, del viernes 25 de abril de 1958, p. 1: “*Firmada la Tregua Obrero-Patronal*”. Asimismo, “el 26 de abril de 1958 bajo el subtítulo de Tregua Social aparecía en la prensa nacional parte de un trabajo que plasmaba la opinión de la Iglesia [...]: los sectores de la producción –patronos y obreros- han dado un alto ejemplo de responsabilidad ciudadana al convenir la tregua social [...], han comprendido perfectamente, igual que lo hicieron las organizaciones políticas, que la Nación vive etapa crucial de su historia y que sólo mediante el acuerdo honesto, sincero; mediante el perfecto entendimiento sobre las cuestiones fundamentales y sobre cómo deben resolverse, podrá evitarse a Venezuela el doloroso espectáculo de otra Dictadura y podrá posibilitarse la recuperación que necesita después de una década de latrocinio y subversión de principios...”. Luis Lauriño, “Pacto...”, ob.cit., p. 86. En este mismo orden de ideas, cabe destacar que en Informe presentado a la IX Convención Nacional de Acción Democrática (10 al 18 de agosto de 1958), Rómulo Betancourt manifestó: “*Junto con la tregua política propiciamos, a través de nuestras fracciones sindicales, la unidad del movimiento laboral y el avenimiento obrero-patronal*”. *Ibidem*, p. 74. Por su parte, Raúl Leoni señaló que la llamada tregua sindical tendría por objeto “*sentar las bases de un entendimiento obrero-patronal, que [...] permitiría que el acercamiento y las discusiones [fuesen...] provechosas para la creación de la paz industrial en Venezuela*”. *Ibidem*, p. 78.

²⁶² Celebrado por los partidos políticos Acción Democrática (AD), Unión Republicana Democrática (URD) y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), comprometiéndose a “la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral”, la conformación de un “Gobierno de Unidad Nacional”, y la observancia de un “programa mínimo común” que incluía, entre otros aspectos, la “adecuada protección a la libertad sindical y a los organismos sindicales”. La exclusión –o incompatibilidad- del Partido Comunista de Venezuela (PCV), cuya dirigencia sindical había celebrado –seis meses antes- el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal, resquebrajó la acción unitaria en lo político y sindical, y presagió, de un lado, la lucha armada contra el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964), y del otro, la división de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), constituida –en medio de no pocas tensiones- durante el III Congreso Nacional de Trabajadores (13-21 de noviembre de 1958), con la consecuente fundación de la Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV) –de ideología comunista- en 1963.

por factores ubicados en los extremos del espectro político²⁶³. Dicho objetivo supuso, de un lado, garantizar la libertad sindical²⁶⁴ y las -inescindibles e interdependientes- libertades civiles²⁶⁵, y del otro, delimitar, prevenir y encauzar la conflictividad laboral.

En efecto, el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal reconoció los intereses contrapuestos que pugnan en un sistema democrático de relaciones laborales, impulsando -bajo la perspectiva de la libertad sindical- mecanismos idóneos para su prevención, encauzamiento y autocomposición:

a) La “paz social permanente” como objetivo fundamental” y el imperativo de resolución de “los problemas que surjan con ocasión del trabajo”²⁶⁶, descartando así

²⁶³ De ello dan cuenta los alzamientos de Jesús María Castro León (23 de julio de 1958 y 20 de abril de 1960), José Ely Mendoza y Juan de Dios Moncada Vidal (7 de septiembre de 1958), El Barcelonazo (25 de junio de 1961), El Carupanazo (4 de mayo de 1962), El Porteñazo (2 de junio de 1961), la lucha armada que escenificaron militantes de izquierda -con apoyo de la triunfante Revolución cubana- durante los años sesenta y setenta del siglo XX, y el frustrado magnicidio contra Rómulo Betancourt fraguado entre factores del pérezjimenismo y el gobierno de República Dominicana, presidio por Rafael Leónidas Trujillo (24 de junio de 1960).

²⁶⁴ El Pacto de Avenimiento Obrero Patronal destacó la esencialidad del “reconocimiento y respeto a la libertad de organización sindical sin interferencia de ninguna clase”. Dicha libertad fue severamente vulnerada durante el régimen militar que depuso al presidente Rómulo Gallegos -el 24 de noviembre de 1948-, tal como lo demostraron, entre otras manifestaciones, la disolución de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, sus federaciones y sindicatos afiliados -el 25 de febrero de 1949-, el encarcelamiento y exilio de dirigentes sindicales, las observaciones críticas provenientes de la Delegación de la OIT que visitó Venezuela entre 22 de julio y 1º de septiembre de 1949, la expulsión del país -como *persona non grata*- de Adrianus Vermeulen -representante del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT en la V Reunión de la Comisión del Petróleo instalada en Caracas el 25 de abril de 1955-, la consecuente -y abrupta- clausura de este evento el 2 de mayo del mismo año, y la decisión gubernamental, como reacción a los últimos eventos referidos, de retirar a Venezuela de dicha organización, cuyos efectos se materializaron, ex art. 1.5 de la Constitución de la OIT, el 2 de mayo de 1957. Ver: (i) Informe N° 20 de 1º de junio de 1956, caso 20, emitido por el Comité Libertad Sindical OIT. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2898118,es; (ii) Humberto Villasmil Prieto, “Adrianus Vermeulen: Persona non grata. A 60 años del anuncio del retiro de Venezuela de la OIT, en 1955”, Revista Gaceta Laboral, Vol. 21, N° 1, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2015. Recuperado de: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/gaceta/article/download/19954/19887>; y (iii) Hemmy Croes, ob.cit., p. 174.

²⁶⁵ La OIT adoptó el 25 de junio de 1970 la *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, donde se proclama: “...Considerando que sin independencia nacional ni libertad política no pueden existir derechos sindicales plenos y genuinos [...]: Reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles...”.

²⁶⁶ El objetivo de paz social provocó críticas dentro del movimiento sindical -que adscribía a las ideas comunistas-, por estimarlo expresión de *colaboracionismo entre clases*. En ponencia presentada ante el III Congreso de Trabajadores de Venezuela (1959) se sostuvo que: “Concebida así la política del colaboracionismo de clases, se comprende que los avenimientos obrero-patronales, realizados bajo el signo de tal política, benefician únicamente a los empresarios; y por lo tanto no son aconsejables para el movimiento sindical [...] Los avenimientos obrero-patronales [pueden ser aconsejables...] si reúnen estas condiciones: a) Ninguna subordinación de los intereses de los trabajadores a los intereses de los patronos; b) Fines concretos y duraciones determinadas; [y] c) Ser manifestaciones de una política justa de alianzas, elaborada democrática y unitariamente por los trabajadores, y de ninguna manera el resultado de una presión exterior sobre la clase obrera [...] Hasta ahora los avenimientos obrero-patronales realizados en nuestro país, y los propuestos por organizaciones patronales, carecen de una finalidad concreta, capaz de interesar a los sindicatos y convencer a los obreros de su utilidad [...] Se trata únicamente de acuerdos orientados a lograr la paz social, sobre la base de eternizar las condiciones actuales de vida de los patronos y los obreros...”. Acuerdo 7º de la Declaración de Principios del III Congreso de Trabajadores de Venezuela. Confederación de Trabajadores de Venezuela, *Antecedentes y testimonios de los Congresos de la CTV, T. II, INAESIN - ILDIS*, Caracas, 1987, p. 241, pp. 132 y 133.

el cuestionamiento de la titularidad de los medios de producción y el poder de mando patronal que de tal circunstancia –en el modelo de producción capitalista- se desgaja²⁶⁷;

b) La prevención del conflicto laboral mediante la plena observancia del régimen jurídico –heterónimo y autónomo- en materia laboral (“Estricto cumplimiento de los Contratos Colectivos y de la Ley del Trabajo tanto por parte de los patronos como por parte de los trabajadores”) y, particularmente, la promoción de la estabilidad en el empleo (“La conveniencia de mantener la mayor estabilidad posible de los trabajadores, colaborando las empresas en no hacer despidos a menos que tengan razones que así lo ameriten”);

c) La creación de “Comisiones de Avenimiento en las empresas, formadas por representantes patronales y sindicales, con el propósito de discutir [...] los problemas que surjan con ocasión del trabajo, a fin de buscarle soluciones adecuadas a cada uno de ellos”;

d) El imperativo agotamiento de “medidas conciliatorias antes del planteamiento de cualquier conflicto, valiéndose para ello de los procedimientos que existan en los Contratos Colectivos vigentes, de la gestión de los funcionarios del Trabajo y de las Comisiones de Avenimiento que nazcan como fruto de la presente declaración”; y

e) El fomento de la regulación autonómica de las relaciones de trabajo -preferentemente a nivel de actividad económica para “uniformar las condiciones de trabajo y estabilizar las relaciones obrero-patronales”-, y el compromiso de dar cumplimiento estricto a los contratos colectivos de trabajo.

En síntesis, el modelo de relaciones laborales de talante democrático que dicho pacto concibió y que en gran medida prevalece²⁶⁸, entraña -entre otros aspectos- el reconocimiento del conflicto colectivo de trabajo y la –tácita- justificación de la

²⁶⁷ Eso explica el tono desencantado que dejan traslucir algunos líderes sindicales -afectos al comunismo- en relación con el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal, como es el caso de Rodolfo Quintero: “fue un error, no obstante que yo fui uno de los firmantes. Allí intervino muy activamente la gente que acababa de derrotar a Pérez Jiménez y se revivió en esa época algo similar a lo que habíamos visto antes, que fue la situación de los *browderistas* en los Estados Unidos [-en referencia a Earl Browder, secretario general del Partido Comunista de los EE.UU. en tiempos de la II Guerra Mundial, impulsor de la tesis del *frente amplio*, por cuya virtud los partidos comunistas debían ofrecer máxima colaboración a los gobiernos adversos al fascismo-]; se paralizó la lucha de clases. [...] Ese pacto, en verdad, es un monumento a la colaboración de clases.” Luis Lauriño, “El Pacto...”, *ob.cit.*, pp. 89 y 90. En sentido análogo: “La firma del ‘Pacto’ la demandaron los patronos ‘en aras de la estabilidad democrática’, manejando el chantaje golpista con arreglo a sus intereses [...] Pese a la defensa que se hizo de dicho ‘Pacto’ [...], en la letra y en la práctica tal ‘avenimiento’ constituía el abandono de los principios y una virtual colaboración de clases. Esto, que no significa nada extraño a la conducta del sector reformista del movimiento obrero, sí lo era para la del sector revolucionario, que imaginó sepultar tan serio error bajo los escombros de la II Guerra Mundial, después que fueron derrotadas las ideas de Browder.” Hemmy Croes, *ob.cit.*, p. 175.

²⁶⁸ No obstante, como se reiterará luego, el influjo ideológico del Gobierno Nacional a partir de 1999 impulsó el desmantelamiento progresivo del diálogo social y la exacerbación de los intereses contrapuestos de empleadores y trabajadores.

huelga como instrumento de igualación de los trabajadores; la implementación de mecanismos de autocomposición, en consonancia con el principio de libertad sindical; la implantación de organizaciones sindicales a nivel de empresa; y la gestión de procesos centralizados de negociación colectiva por rama de actividad económica.

4.3. Consolidación frustrada (1958-1998)

El diálogo y la concertación social fueron objetivos fundamentales del período democrático 1958-1998, materializados –principalmente- a través del denominado *sistema populista de conciliación*²⁶⁹, por cuya virtud los gobiernos nacionales asumieron la política de distribución clientelar de la renta petrolera e impulso de mecanismos informales de participación y consulta con actores sociales para asegurar la estabilidad del modelo²⁷⁰.

En el quinquenio 1974-1979, el Ejecutivo Nacional impulsó, aunque con escasos resultados, una instancia formal, orgánica, permanente y tripartita de diálogo y concertación social denominada Comisión de Alto Nivel. La notable preeminencia del sector gubernamental, muy probablemente apalancado en el poder económico que deriva de la renta petrolera²⁷¹ eclipsó progresivamente el interés de los representantes de patronos y trabajadores, toda vez que apenas fue percibida como “medio para la comunicación de las decisiones tomadas por el Estado”²⁷².

Resulta relevante también referir al Consejo Nacional de Costos, Precios y Salarios, constituido mediante Decreto 1355 de 23 de diciembre de 1981 (Gaceta Oficial N° 32.385 de 4 de enero de 1982), como –frustrada²⁷³- instancia de diálogo y concertación

²⁶⁹ "...constituido por un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario iban a desempeñar un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo". [...] Dos son los factores fundamentales en los que se ha basado el funcionamiento de este sistema. En primer lugar, el papel central desempeñado por el Estado venezolano, como principal actor y propulsor del proceso de desarrollo y como distribuidor de sus beneficios. En segundo lugar, las funciones cumplidas por los partidos políticos y unos pocos grupos organizados (grupos de presión institucionales y asociacionales [entre ellos, organizaciones de trabajadores y de patronos]), como mediadores entre el Estado y el conjunto de la sociedad". Juan Carlos Rey, "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", *Revista de Estudios Políticos*, N° 74, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 1991, pp. 543 y 544.

²⁷⁰ "...se desarrolló un sistema informal que incluía la consulta y participación para las decisiones gubernamentales fundamentales al empresariado (a través de Fedecámaras), a los trabajadores (a través de la Confederación de Trabajadores de Venezuela [CTV]), a las Fuerzas Armadas (a través del Alto Mando Militar), y a la Iglesia católica (a través de su más alta jerarquía)." *Ibíd*em, p. 553.

²⁷¹ Oficina Internacional Del Trabajo (1995): *Relaciones de Trabajo en Venezuela*. Serie de Relaciones de Trabajo N° 7. OIT, Ginebra, p. 106.

²⁷² *Ibíd*em, p. 106.

²⁷³ Manuel Urriza, "Ley de Costos, Precios y Salarios", *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 14/15, UCAB, Caracas, pp. 108-112. Recuperado de: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rrii2/article/viewFile/1424/1260>.

social tripartita y antecedente directo de la Comisión, de idéntico nombre, que tres años más tarde merecerá sanción legislativa.

Durante el período 1984-1989 se instauró la fórmula del Pacto Social²⁷⁴, en cuyo ámbito se promulgó la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, de 28 de junio de 1984 (Gaceta Oficial 33011 de 2 de julio del mismo año). Dicha Comisión fue revestida de carácter tripartito²⁷⁵ y se le atribuyeron funciones consultivas en materia económica, entre las cuales destacan proponer bienes y servicios que deban declararse de primera necesidad, dictaminar previamente sobre cualquier fijación o modificación de precios de los bienes y servicios de primera necesidad, y promover la fijación de salarios mínimos (art. 6). Las desavenencias internas dieron al traste, al poco tiempo, con la Comisión²⁷⁶.

El diálogo y la concertación social, inaugurados con el Pacto de Avenimiento Obrero Patronal (1958), se intensificaron, no casualmente, en las postrimerías del siglo XX, período caracterizado por crisis económica y crispación política, cuando fueron suscritos un cúmulo de acuerdos tripartitos que legitimaron la reforma de la Ley Orgánica de Trabajo de 6 de junio de 1997 en materia de prestaciones sociales, recomposición del salario, y fijación tripartita del salario mínimo, sentaron las bases de un nuevo –y jamás implantado– sistema de seguridad social, consensuaron la fijación –trilateral– de salarios mínimos (1998), diseñaron una política de empleo, y concibieron una instancia tripartita y permanente de concertación social.

En efecto, la legislación laboral venezolana, desde 1974, reconoció a los trabajadores el derecho a percibir, en caso de terminación de la relación de trabajo por cualquier causa, el equivalente a treinta (30) días de salario por año de servicio, calculados con base en el último salario devengado. El proceso inflacionario que afectó severamente al país una década más tarde²⁷⁷–y que hoy padecemos en niveles nunca antes conocidos– propició que desde el sector patronal se cuestionase el aludido método *retroactivo* de

²⁷⁴ “Para la época gravitaban con realce en el Derecho Laboral Comparado las experiencias de concertación social trilateral en Europa y, específicamente, en España: el AMI (Acuerdo Marco Interconfederal de 1980), el ANE (Acuerdo Nacional de Empleo de 1981), el AI (Acuerdo Interconfederal de 1983) o el AES (Acuerdo Económico y Social de 1984); y en Italia el Pacto Scotty de 1983”. César Augusto Carballo Mena y Humberto Villasmil Prieto, *Diálogo y concertación social en Venezuela*, UCAB - El Centauro Editores, Caracas, 1998, p. 40.

²⁷⁵ Art. 3.- “La Comisión [...] estará integrada por el Ministro de Fomento o quien haga sus veces, quien la presidirá, y los Ministros del Trabajo y de Agricultura y Cría, o quienes hagan sus veces; así como por un (1) representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y uno (1) de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS)...” (art. 3).

²⁷⁶ César Augusto Carballo Mena y Humberto Villasmil Prieto, ob.cit., p. 41.

²⁷⁷ 1985 (9,1%), 1986 (12,7%), 1987 (40,3%), 1988 (35,5%), 1989 (81%), 1990 (36,5%), 1991 (31%), 1992 (31,9%), 1993 (45,91%), 1994 (70,8%), 1995 (56,6%), 1996 (103,2%), y 1997 (37,6%). Recuperado de: <http://misionsuregonellsabatino.blogia.com/2013/032701-la-inflacion-en-venezuela-1985-2012.php>.

cálculo de las prestaciones sociales, toda vez que impedía la determinación cierta de los costos laborales. Se agregaba además que la concepción de las prestaciones sociales como ahorro forzoso frente a las contingencias derivadas de la vejez, la enfermedad o la cesantía, debía ser sustituida por un moderno sistema de seguridad social que brindase respuesta a las diversas contingencias sociales.

Desde entonces, prestaciones sociales y sistema de seguridad social se conjugaron como tópicos de una urgente reforma legislativa, resistida en principio por todo el espectro ideológico del movimiento sindical. No obstante, a partir de 1996 y dentro del programa de ajustes económicos anunciado por el Ejecutivo Nacional (Agenda Venezuela), se instaló la denominada –e informal- Comisión Tripartita que habría de discutir la eventual reforma del régimen de prestaciones sociales y la implantación de un nuevo sistema de seguridad social.

La Comisión Tripartita (1996-1999) alcanzó los siguientes acuerdos²⁷⁸:

a) Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI) de 17 de marzo de 1997: términos de la reforma de las prestaciones sociales y el nuevo sistema de seguridad social integral, recomposición salarial (reconocimiento de la naturaleza salarial de las bonificaciones extraordinarias conferidas por el Ejecutivo Nacional a los trabajadores y de los subsidios o facilidades patronales²⁷⁹), fijación tripartita del salario mínimo (a través de la Comisión Tripartita Nacional, primero desaplicada a partir de 1999 y luego formalmente derogada mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras de 30 de abril de 2012), régimen de indemnizaciones en caso de extinción del vínculo laboral por causa imputable al empleador, y fortalecimiento de las relaciones colectivas de trabajo y del diálogo social tripartito;

b) Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES) de 3 de julio de 1997: formulación trilateral de la política de empleo y formación para el trabajo²⁸⁰, reconocimiento de los mecanismos de estabilidad en el empleo previstos en la legislación laboral entonces vigente, y compromiso del sector patronal de preservar la estabilidad en el empleo, concertar sobre esta materia con las organizaciones sindicales,

²⁷⁸ César Augusto Carballo Mena y Humberto Villasmil Prieto, ob.cit., pp. 44-62.

²⁷⁹ Este último objetivo devino parcialmente frustrado en la reforma laboral de 1997 donde se consagraron beneficios sociales de carácter no salarial, tales como alimentación, servicios de salud, medicamentos, etc. (art. 133, Parágrafo tercero de la Ley Orgánica del Trabajo, reformada el 10 de junio de 1997 y publicada en Gaceta Oficial 5152 Ext. de 19 del mismo mes y año).

²⁸⁰ El 25 de agosto de 1997 se instaló en la sede del Ministerio del Trabajo una comisión técnica tripartita para el diseño de la política de empleo y formación para el trabajo, la cual fue acordada –bajo la denominación Política de Empleo Concertada (PEC)- el día 16 de diciembre del mismo año.

y ajustar los salarios de los trabajadores con base en las capacidades económicas de la empresa²⁸¹;

c) Acuerdo Tripartito para la Revisión de los Salarios Mínimos (ATSAM) de 18 de febrero de 1998: celebrado por la Comisión Tripartita Nacional instalada el 8 de enero del mismo año, por cuya virtud se fijaron los salarios mínimos correspondientes a trabajadores urbanos y rurales, aprendices, y conserjes²⁸²; y

d) Acuerdo Tripartito sobre Diálogo y Concertación Social (ADIC) de 25 de octubre de 1998: prevé la constitución y funcionamiento permanente de la Comisión Tripartita para el Diálogo y la Concertación Social, la cual fijaría su propia agenda y contaría con apoyo técnico local y de la OIT²⁸³.

La reforma del régimen de prestaciones sociales²⁸⁴ que impulsó la Comisión Tripartita fue adversada por ciertos sectores políticos y sindicales²⁸⁵ que, a la postre, apoyaron la candidatura del comandante Hugo Chávez, a propósito de las elecciones presidenciales celebradas el 6 de diciembre de 1998 y donde este se adjudicó el 56,20% de los votos escrutados. Esta circunstancia, en el contexto ideológico del gobierno emergente, basado en la relación caudillo-ejército-pueblo, negador –por tanto- del pluralismo democrático²⁸⁶, y –a partir de 30 de enero de 2005²⁸⁷- comprometido con la transición al socialismo, justificó el desmantelamiento del tripartismo y la exacerbación de los

²⁸¹ "Fueron instaladas en la sede del Ministerio del Trabajo cuatro (4) comisiones tripartitas sectoriales (servicio, comercio, industria y finanzas) a los fines de discutir acerca de los ajustes salariales realizados, con miras a la fijación de tarifas salariales –que regirían en cada sector o rama de actividad- en atención a lo dispuesto en el artículo 171 de la [para entonces vigente] Ley Orgánica del Trabajo". César Augusto Carballo Mena y Humberto Villasmil Prieto, *ob.cit.*, p. 50.

²⁸² Dichos acuerdos, a los fines de revestirlos de fuerza vinculante, fueron publicados en las resoluciones Nos. 2846 y 2847 de 19 de febrero de 1998 (Gaceta Oficial 36399 de la misma fecha), emanadas del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

²⁸³ La Comisión Tripartita Nacional para el Diálogo y la Concertación Social y su Comisión Técnica Tripartita fueron constituidas mediante Decreto 3080 de 3 de diciembre de 1998 (Gaceta Oficial 36596 de 4 del mismo mes y año). No obstante, el triunfo electoral del comandante Hugo Chávez Frías, ese mismo mes de diciembre de 1998, frustró la efectiva instalación y funcionamiento de las referidas instancias de diálogo y concertación social.

²⁸⁴ Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo de 19 de junio de 1997.

²⁸⁵ Dicha oposición se tradujo en la interposición de diversos recursos de nulidad contra la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo de 19 de junio de 1997, ninguno de los cuales llegó a prosperar: v. sentencias 842, 2884 y 2949, de fechas 28 de julio de 2000, 4 de noviembre de 2003 y 14 de diciembre de 2004 respectivamente, proferidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

intereses contrapuestos de patronos y trabajadores²⁸⁸.

4.4. Demolición (1999-2021)

El apuntado objetivo gubernamental de implantar un modelo de producción socialista involucró el cuestionamiento de las funciones reivindicativas y del carácter autárquico-premisa del diálogo y la concertación social- de las organizaciones sindicales:

“los sindicatos no quieren tener nada que ver con el partido ni con el gobierno, quieren ser autónomos; es una especie de chantaje y resulta que entonces tenemos, hemos tenido y seguimos teniendo unos sindicatos como inodoros, insípidos [...] que pierden de vista la lucha histórica de la clase obrera por la Revolución, con el cuento de que son autónomos los sindicatos”²⁸⁹.

De hecho, las organizaciones sindicales no aparecen tan siquiera mencionadas en los Planes –Primero²⁹⁰, Segundo²⁹¹ y Tercero²⁹²- Socialistas de Desarrollo Económico y

²⁸⁶ “Se diferencia del modelo democrático, tanto liberal como neo-liberal, porque dentro de la orden popular (mandato) está implícita la idea de que el poder debe permanecer concentrado, unificado y centralizado: el pueblo elige a una persona (que es automáticamente proyectada al plano de la metapolítica) y no a una idea o institución.” Guillermo Boscán Carrasquero, “Ceresole y la Revolución de Chávez: la relación caudillo, ejército y pueblo”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 25, Universidad Arturo Prat, Tarapacá (Chile), 2010, p. 62. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70817741004>. “Así es como la Alianza Cívico-Militar pasa a convertirse el eje fundamental de la Revolución de Hugo Chávez, caracterizada por la ausencia de intermediación entre un líder carismático al mejor estilo de Weber y su pueblo, relación que es resguardada indefectiblemente por el ejército.” *Ibidem*, p. 71.

²⁸⁷ “[E]l capitalismo no se va a trascender por dentro del mismo capitalismo, no. Al capitalismo hay que trascenderlo por la vía del socialismo, por esa vía es que hay que trascender el modelo capitalista, el verdadero socialismo, la igualdad, la justicia”. *El futuro del norte es el sur. Discurso del presidente Chávez en el Foro Social Mundial. Rio Grande do Sul. 30 de enero de 2005*. Publicación del Ministerio de Comunicación e Información de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, p. 26. Recuperado de: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/02/folletoeluturodelnorteeselsur.pdf>.

²⁸⁸ El naufragio del diálogo social se intensificó por la radical confrontación entre el Gobierno Nacional y los organismos cupulares de patronos (FEDECAMARAS) y trabajadores (CTV), a los que se atribuyó la principal responsabilidad de haber fraguado un golpe de estado el 11 de abril de 2002. Más recientemente el Ejecutivo Nacional, con el ánimo de justificar los efectos perniciosos del proyecto mesiánico, comunal y voluntarista que encarna, ha imputado al –reducido, debilitado y en extremo controlado- sector empresarial del país el despliegue de una supuesta *guerra económica* que tendría por objeto la desestabilización política a favor de intereses foráneos. Ver: <http://noticiaaldia.com/2015/07/maduro-senala-que-sectores-empresariales-tienen-secuestrada-la-economia-y-le-piden-rescate-al-pueblo/>.

²⁸⁹ Hugo Chávez Frías, discurso pronunciado el 24 de marzo de 2007. Recuperado de: http://www.elmilitantevenezuela.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5802:declaracion-de-la-cmr-sobre-la-consigna-de-autonomia-sindical&catid=3&Itemid=100037.

Social de la Nación 2007-2013, 2013-2019 y 2019-2025, respectivamente, toda vez que el modelo de producción que se pretende implantar encarna en el poder popular como manifestación de democracia participativa y directa, en detrimento de cualquier instancia de representación de intereses colectivos o grupales.

Por su parte, los empleadores privados y sus organizaciones son considerados expresión del sistema de explotación capitalista que debe erradicarse para que emerja, como alternativa, el socialismo bolivariano del siglo XXI: “continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, como alternativa al modelo salvaje del capitalismo”²⁹³.

La perspectiva expuesta en los párrafos precedentes aparece plasmada en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (DLOTTT), de 30 de abril de 2012²⁹⁴, proclamado como instrumento para el impulsar la transición al modelo de producción socialista²⁹⁵:

- a) Del catálogo de contenidos de la libertad sindical en su plano colectivo²⁹⁶ suprimió la participación de los trabajadores en el diálogo social (art. 356)²⁹⁷; y
- b) Suprimió también la modalidad de fijación del salario mínimo a través de una comisión tripartita nacional (arts. 167-170 de la derogada Ley Orgánica del Trabajo)

²⁹⁰ Recuperado de: <https://www.mppeuct.gob.ve/sites/default/files/descargables/proyecto-nacional-simon-bolivar.pdf>.

²⁹¹ Presentado por el Pdte. Nicolás Maduro ante la Asamblea Nacional el 28 de septiembre de 2013 y aprobado por esta mediante Acto Legislativo de 3 de diciembre del mismo año (Gaceta Oficial 6118 Extraordinario de 4 de diciembre de 2013).

²⁹² Ley Constituyente del Plan de la Patria, publicada en Gaceta Oficial de la República N° 6.442 Extraordinario de 3 de abril de 2019.

²⁹³ Ídem, art. 17.

²⁹⁴ Dictado por el Pdte. de la República, aduciendo la facultad prevista en el artículo 1, numeral 9 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República a Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan, de 17 de diciembre de 2010 (Gaceta Oficial N° 6.009 Ext. de la misma fecha).

²⁹⁵ El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (DLOTTT) es dictado, según consta en su fundamentación, “Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo...”.

²⁹⁶ La norma precursora, contenida en el artículo 113.b.vi del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, contemplaba el derecho de los trabajadores, en ejercicio de la libertad sindical, a la *participación en el diálogo social y en la gestión de la unidad productiva*.

²⁹⁷ Con ello quizá se pretendió reconocer también legitimación para el diálogo social a los consejos de trabajadores, concebidos como instancias del poder popular que tienen por objeto participar protagónicamente en la dirección de las entidades de trabajo (arts. 497 y 498 DLOTTT). En tal sentido, los artículos 25 y 499.17 eiusdem aluden al diálogo social amplio, como expresión de la democracia participativa y protagónica, y atribuyen al ministerio del poder popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social la potestad de impulsar dicha interacción con las “organizaciones sindicales y sociales” que se relacionan en el “proceso social de trabajo”.

y el reconocimiento de tarifas salariales convenidas en un determinado sector de actividad económica (art. 171 *eiusdem*), trasgrediendo así el derecho fundamental al diálogo social y, más específicamente, los deberes previstos en los arts. 2 y 3.2 del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26);

Conviene advertir que ni el Consejo Nacional de Economía Productiva, instalado –por iniciativa del Ejecutivo Nacional- en enero de 2016, ni el proceso que derive del Decreto de convocatoria al diálogo constituyente de economía productiva y diversificada, de 31 de agosto de 2017, proferido por la espuria²⁹⁸ Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta Oficial 41226 de la misma fecha), pueden calificarse -en estricto sentido- como expresiones de diálogo social, toda vez que regulan interacciones bajo control estatal²⁹⁹, desconocen la autarquía de los actores sociales, y prescinden del criterio de mayor representatividad de las organizaciones convocadas, diluyendo la interlocución en sujetos vagamente determinados y, quizá, admitidos a conveniencia³⁰⁰.

A propósito de los hechos descritos en los párrafos precedentes, el Informe de 17 de septiembre de 2019, emanado de la Comisión de Encuesta designada por el Consejo de Administración de la OIT para examinar la observancia por parte del Gobierno de Venezuela de los Convenios núms. 26, 87 y 144³⁰¹, constató “la existencia en el país de un conjunto de situaciones y prácticas que atentan contra las garantías y derechos establecidos en los [referidos] Convenios [...], y en las que, por acción u omisión, están implicados múltiples agentes estatales”; concluyendo que dichas prácticas y situaciones “se insertan en un entramado que retrae [...] la realización de consultas tripartitas efectivas y en definitiva el funcionamiento de un diálogo social genuino en los términos preconizados por las normas de la OIT”³⁰². Finalmente, destacó que “la libertad sindical depende de la existencia de un sistema político democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales”, que “el diálogo social es una pieza clave de dicho sistema”, y que “el pleno ejercicio de la libertad sindical sólo

²⁹⁸ Pronunciamiento de las Academias Nacionales ante la ilegítima Asamblea Nacional Constituyente, 15 de agosto de 2017. Recuperado de: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Pronunciamientos/2017-08-15%20Pronunciamiento%20Academias%20ante%20ilegitima%20ANC.pdf>.

²⁹⁹ “El Consejo Nacional de la Economía Productiva, al ser concebido bajo control oficial anula de manera exprefesa toda posibilidad de participación y mucho más de conseja, mostrando así el carácter autocrático de la iniciativa. Se hace entonces evidente que la intencionalidad del Consejo es otra, pues un Consejo que no aconseje o que cuando aconseje lo tenga que hacer de forma dirigida no cumplirá su cometido.” Luis Lauriño, *El Consejo Nacional...*, ob.cit., p. 1.

³⁰⁰ El Decreto de 31 de agosto de 2017 (Gaceta Oficial 41226 de la misma fecha) convoca a “todas las instancias representativas de los sectores económicos y productivos del país, incluyendo sectores empresariales, de los trabajadores y trabajadoras, de la economía comunal y del Estado” (SEGUNDO).

³⁰¹ Convenio sobre métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y Convenio sobre la consulta tripartita, 1976 (núm. 144).

³⁰² Párr. 367, pp. 167 y 168.

es posible en el marco de un sistema de diálogo social que respete la representatividad e independencia de las organizaciones de trabajadores y empleadores”³⁰³.

5. Epílogo

El diálogo social resulta esencial para la reconstrucción de un modelo democrático de relaciones laborales. Por tanto, conviene adoptar con urgencia medidas idóneas destinadas a asegurar “un clima desprovisto de violencia, amenazas, persecución, estigmatización, intimidación u otra forma de agresión, en el que los interlocutores sociales puedan ejercer sus actividades legítimas, incluida la participación en un diálogo social con todas las garantías”³⁰⁴.

Con el objeto de asegurar el eficaz desenvolvimiento del futuro diálogo social -tripartito o ampliado³⁰⁵- convendría estratégicamente, de un lado, promover su reconocimiento como derecho humano y fundamental, en tanto emanación de la libertad sindical y presupuesto de un modelo democrático de relaciones laborales, y del otro, extrapolar los criterios –proferidos, en especial, por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT³⁰⁶, la Corte-IDH³⁰⁷, y altos

³⁰³ Párr. 457, p. 206.

³⁰⁴ *Ibidem*, párr. 497.1, p. 229.

³⁰⁵ La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) destaca la importancia de expandir el catálogo de actores e intereses representados en el clásico diálogo social tripartito: “Reconociendo la importancia de formular respuestas, por medio del diálogo social, a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y, según proceda, con las organizaciones alentar, cuando proceda, una estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil (párr. 24.c). En sentido análogo, la Carta Social de las Américas (art. 8) advierte la conveniencia de abrir espacios protagónicos a otros sujetos pertinentes para satisfacer necesidades sociales relacionadas –por ejemplo- con género, etnia y raza, edad, o creencias religiosas, y consolidar así la democracia (ver, Carlos Sojo, *ob.cit.*, pp. 139 y 140).

³⁰⁶ Observación general sobre el Convenio núm. 169, formulada en el 2010 y publicada en 2011, p. 11. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf.

³⁰⁷ *Pueblo Saramaka vs. Surinam* de 28 de noviembre de 2007, *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* de 27 de junio de 2012, *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras* de 8 de octubre de 2015, *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras* de 8 de octubre de 2015, y *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Suriname* de 25 de noviembre de 2015.

tribunales³⁰⁸ latinoamericanos³⁰⁹- que han delineado el núcleo esencial del derecho a la *consulta previa* consagrado en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

En los términos expuestos, los interlocutores sociales, en lugar de esperar la invitación del Gobierno de turno para dialogar sobre temas y bajo modalidades que éste determine, habrían de exigir, en defensa y promoción de sus intereses –forjando alianzas con otros colectivos concernidos, si fuese el caso-, interlocución –oportuna e idónea- sobre las medidas económicas y sociales que estimen relevantes. latinoamericanos³⁰⁹- que han delineado el núcleo esencial del derecho a la *consulta previa* consagrado en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

³⁰⁸ Por ejemplo, (i) Corte Suprema, Tercera Sala (Chile), sentencia de 30 de enero de 2017, Rol 65.349-2016; (ii) Corte *Constitucional* (Colombia), sentencias SU-039/97 de 3 de febrero de 1997 y 389/16 de 27 de julio de 2016; (iii) Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional (Costa Rica), sentencias 8019 de 8 de septiembre de 2000 y 14522 de 8 de septiembre de 2017; (iv) Tribunal Constitucional (Corte Constitucional, a partir de la Constitución de 2008, arts. 429 y ss.), sentencias de 16 de marzo de 2000 (caso 994-99-RA), 13 de agosto de 2002 (caso 170-2002-RA), y 8 de marzo de 2010 (N° 001-10-SIN-CC); (v) Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 20 de abril de 2020, acción de inconstitucionalidad 81/2018; y (vi) Tribunal Constitucional (Perú), sentencias Exp. N° 03343-2007-PA/TC de 19 de febrero de 2009, Exp. 06316-2008-PA/TC de 11 de noviembre de 2009, Exp. 0022-2009-PI/TC de 9 de junio de 2010, y Exp. 0012-2017-PI/TC de 22 de enero 2019.

³⁰⁹ El Convenio 169 OIT –hasta octubre de 2021- ha merecido veinticuatro ratificaciones, de las cuales catorce (58,33%) corresponden a países latinoamericanos: Argentina (3 de julio de 2000), Bolivia (11 de diciembre de 1991), Brasil (25 de julio de 2002), Chile (15 de septiembre de 2008), Colombia (7 de agosto de 1991), Costa Rica (2 de abril de 1993), Ecuador (15 de mayo de 1998), Guatemala (5 de junio de 1996), Honduras (28 de marzo de 1995), México (5 de septiembre de 1990), Nicaragua (25 de agosto de 2010), Paraguay (10 de agosto de 1993), Perú (2 de febrero de 1994), y Venezuela (22 de mayo de 2002).

Bibliografía y Documentación

Brasil

- AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE, 2006 (disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_226229/lang--pt/index.htm%22; acesso 30 set. 2021).
- B. CAPPELLETTI, *Actores sociales y Estado en la formación profesional de la Argentina de los noventa*, Montevideo, CINTERFOR, 2000.
- R.L. CÉSPEDES, *Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Paraguay*, Montevideo, CINTERFOR, 2001.
- A. D. CORREIA, “O diálogo social europeu”, *Rev. Trib. Reg. Trab.*, 3ª Reg., Belo Horizonte, vol.51, núm.81 (2010).
- M.C.FERREIRA, *La formación profesional en el Mercosur*, Montevideo, CINTERFOR, 2003.
- V.FERREIRA, R. MONTEIRO, *Trabalho, Igualdade e Diálogo social: Estratégias e desafios de um percurso*, Estudos 9 – CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- A. GIDDENS, *Para Além da Esquerda e da Direita: o futuro da política radical*, São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.
- G.GÓES, N.MARANHÃO, “O papel do Ministério Público – Em especial do Ministério Público do Trabalho – no enfrentamento de problemáticas estruturais decorrentes do contexto pandémico”, *O Direito do Trabalho na crise da Covid-19*, (A.A. Belmonte et alii).
- L.E.GUNTHER, A OIT e o *Direito do Trabalho no Brasil*, Curitiba, Juruá, 2011.
- O. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Condicionantes y limitaciones de los procesos de concertación social en América Latina, *Derecho Laboral*, tomo XXX, núm.147 (1987).
- W.KELLER, “Neocorporativismo e trabalho: a experiência brasileira recente”, *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, vol. 9, núm.4 (1995).

- L. M.L. LEITE, *Agenda internacional de trabalho decente na América Latina: estudo das experiências de diálogo social no Brasil e no Chile*, São Paulo, 2020. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo.
- M. MONTT BALMACEDA, *Principios de derecho internacional del trabajo la OIT*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998.
- E.MORGADO VALENZUELA, *Diálogo social y políticas públicas*, OIT, Santiago, 2006.
- E.MORGADO VALENZUELA, “Lienamentos para um diálogo socio-laboral exitoso”, Cepal - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN-AECI. Proyecto: “Políticas de empleo y mercado laboral” (Seminario sobre “Bases y perspectivas del diálogo sociolaboral: los casos de Costa Rica, El Salvador y Perú”, 2010, Santiago de Chile.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Diálogo social: discussão recorrente sobre diálogo social no quadro da Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização justa*, Genebra, OIT, 2013.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Diálogo social nacional tripartido: um guia da OIT para uma melhor governação*, Turim, Centro Internacional de formação da OIT, 2015.
- REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO-SOCIAL DO MERCOSUL (disponível em <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/ata01.htm>; acesso 07 out. 2021).
- J.R.RIMOLO, *Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: la experiencia uruguaya*, Montevideo, CINTEFOR, 2001.
- L.C.Amorim OBORTELLA, *O moderno Direito do Trabalho*. São Paulo, LTr, 1994.
- S. SOCHACZEWSKI (coord), C.G. LÚCIO, S.M. OLIVEIRA e V.L. Mattar GEBRIM, *Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil (Aportes para el Diálogo Social y la Formación)*, Motevideo, CINTERFOR, 2000.
- A. SÜSSEKIND, *Direito Internacional do Trabalho*, 3ª ed., São Paulo, Editora LTr, 2000.

Chile

- DIRECCIÓN DEL TRABAJO DE CHILE, Encuesta Laboral 2019 (<https://dt.gob.cl/portal/1629/w3-propertyvalue-22780.html>; consulta 12 septiembre 2021].

- O. ERMIDA URIARTE, “Diálogo Social: teoría y práctica”, *Boletín Cinterfor*, núm.157 (2006). http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--actrav/documents/publication/wcms_117509.pdf#page=63
- J. ISHIKAWA, *Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*, OIT, 2004.
- H.KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, traducción de la 2º edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, Editorial Labor, Barcelona-Buenos Aires, 1934.
- J.LAHERA FORTEZA, “Crisis de la representatividad sindical: propuestas de reforma”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol.4, núm.2 (2016).
- W.SANGUINETI, “La construcción de un nuevo derecho trasnacional del trabajo para las cadenas globales de valor”, 2021 (<https://wilfredosanguineti.wordpress.com/2021/09/26/la-construccion-de-un-nuevo-derecho-transnacional-del-trabajo-para-las-cadenas-globales-de-valor-ponencia-oficial-xxiii-congreso-mundial-de-la-aidtss-lima-septiembre-de-2021>; consulta 4 octubre 2021].
- C.SCHMITT, *Catolicismo y forma política*, Estudio preliminar, traducción y notas de Carlos Ruiz Miguel, Tecnos, 2000.
- C.SCHMITT, *Legalidad y legitimidad*, traducción de José Díaz García, Aguilar Ediciones, Madrid, 1971.
- M.WEBER, *El político y el científico*, traducción de Martha Johanssen Rojas, Colofón, México, segunda reimpresión 2010.

Colombia

- C. ARANGO OSORNO & SANTA ÁLVAREZ, *Mecanismos para la promoción del diálogo social en Colombia y la construcción de confianza para una mejor gobernanza: el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, Analecta Política, 2020.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, 20 “conflictos” por límites departamentales y municipales empezarán a ser resueltos este año, Juan Antonio Nieto Escalante, 2015 (<https://igac.gov.co/es/noticias/20-conflictos-por-limites-departamentales-y-municipales-empezaran-ser-resueltas-este-ano>).
- J. LEIBOVICH, M. NIGRINIS & M. RAMOS, “Caracterización del mercado laboral rural en Colombia”, *Revista del Banco de la República*, 2006.

J.P. LÓPEZ MORENO, J. MORAD ACERO & I. JIMÉNEZ URIBE, La experiencia laboral de Colombia con el covid-19”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, 2021.

F. MALTÉS, “Problemas del sindicalismo” (E. Heraldo, Entrevistador), 2016.

S.R. MÉNDEZ, *Revista Dinero*, 2020 (<https://www.dinero.com/management/articulo/como-salvar-el-empleo-de-los-colombianos-durante-la-pandemia-por-coronavirus/284468>).

MINISTERIO DE TRABAJO, *Mecanismos de Diálogo*, 2021 (<https://www.mintrabajo.gov.co/>: <https://www.mintrabajo.gov.co/el-ministerio/asuntos-internacionales/mecanismos-de-dialogo>).

MINISTERIO DEL TRABAJO, Circular 033 de 2020, Bogotá (https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/0033_compressed.pdf/18cbf638-53af-73b1-c2c3-fcd8d52d0419?t=1587160269891).

J. MORAD ACERO, J., GONZÁLES UMBARILLA, G., GAITÁN VILLAZÓN, S., AVELLA MILLÁN, N. A., & TURIZO BENAVIDES, M., “Mediación Laboral en conflictos derivados de la relación laboral”, J. P. Moreno López, & J. Morad Acero (coord.), *Mediación laboral y conflictos laborales en Colombia*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación*, 2007 (obtenido de Informe núm. 344: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2910048).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Diálogo Social - En busca de una voz común*, 2019 (<https://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/download/brochures.pdf>).

OIT y CSI, *El diálogo social como motor e instrumento del desarrollo sostenible*, Ginebra, 2017.

R. ORTEGA SÁNCHEZ, “Arbitraje jurídico deportivo”, *Diálogos de Saberes*, 2014.

M. ZÚÑIGA ROMERO, “El declive del sindicalismo en Colombia y sus consecuencias frente al conflicto colectivo”, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, 2012.

Costa Rica

F. BOLAÑOS CÉSPEDES, *Constitución Política y Derecho Laboral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2018.

- F. BOLAÑOS CÉSPEDES, *Código de Trabajo concordado, comentado y anotado*, 3ª ed., Juricentro, San José, 2019.
- A. GODÍNEZ VARGAS, *La negociación colectiva y la pandemia de Covid-19: Costa Rica*, Informe para la Organización Internacional del Trabajo, 2021.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL, *Anuario Estadístico*, San José, 2020.
- H. VILLASMIL PRIETO, *El Derecho del Diálogo Social*, Oficina Internacional del Trabajo, Proyecto Prodiac, OIT, San José, 2004.

España

- M. ARAGÓN REYES, El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.1 (1999),
- E.CABERO MORÁN, “El VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo y la prórroga de los ERTE vinculados a la crisis económica”, *Trabajo y Derecho*, núm.83 (2021)
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Economía, trabajo y sociedad*, Memoria anual de actividades (última edición 2021).
- F. DURÁN LÓPEZ, “El diálogo social, la política económica y las reformas laborales”, *Derecho y Opinión*, núm.1 (1993).
- F. DURÁN LÓPEZ, “El Consejo Económico y Social, instrumento de diálogo social”, *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm.3 (1997).
- F. DURÁN LÓPEZ, “La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social español”, *Responsa Iurisperitorum Digesta* (dir.F.Márquez), Vol.2, 2000.
- F. DURÁN LÓPEZ, “Diálogo social y formación en España”, *Gestión bipartita de la formación continua*, 1999.
- F. DURÁN LÓPEZ, “Diálogo y concertación social desde la perspectiva y experiencias europeas”, *Veinte años de relaciones laborales en Andalucía*, 2003.
- F. DURÁN LÓPEZ y C. SÁEZ LARA, *El papel de la participación en las nuevas relaciones laborales*, Civitas, Madrid, 1997.
- J. GARCÍA MURCIA, *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas: posición jurídica y dimensión política*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1987.
- J. GARCÍA MURCIA, “Dos acuerdos interprofesionales del año 2012: negociación colectiva y solución autónoma de conflictos laborales”, *Derecho de los Negocios*, núm.259 (2012).

- J. GARCÍA MURCIA, “La reforma laboral de 2012”, *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm.119 (2015).
- J.L.GARCÍA RUÍZ, *El Consejo Económico y Social*, CES, Madrid, 1994.
- A. MARTÍN VALVERDE, “La formación del Derecho del Trabajo en España”, VVAA, *La legislación social en la historia de España: de la Revolución liberal a 1936*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- A. MARTÍN VALVERDE, “Concertación social y diálogo social (Especial referencia al papel del Consejo Económico y Social)”, *Relaciones Laborales*, núm.2 (1994).
- A. MARTÍN VALVERDE, “Concertación y diálogo social en 1996”, *Revista del Ministerio de Trabajo*, núm.3 (1997).
- A. MARTÍN VALVERDE, *Derecho del trabajo y mercado de trabajo*, Tecos, Madrid, 2021.
- V. MARTÍNEZ ABASCAL, F. PÉREZ AMORÓS y E. ROJO TORRECILLA, *Los consejos económicos y sociales. España y otros países comunitarios*, 1993.
- J.L. MONEREO PÉREZ, “La participación de los sindicatos en el diseño y gestión de las políticas públicas y la concertación social”, VV.AA. (coord. W. Sanguinetti y E. Cabero), *Sindicalismo y democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, Comares, Granada, 2017.
- M.N. MORENO VIDA, *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, Universidad de Granada, 1987 y 1989.
- M.N.MORENO VIDA, “Concertación social y negociación colectiva”, VV.AA., *El sistema de negociación colectiva en España*, 2013.
- M.N.MORENO VIDA, “Los acuerdos de concertación social, con especial atención al Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía”, *Temas Laborales*, núm.120 (2013).
- A. OJEDA AVILÉS (coord.), *La concertación social tras la crisis*, Ariel, Madrid, 1990.
- A. OJEDA AVILÉS et alteri, *Los consejos económicos y sociales*, Trotta/Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992.
- M.C. PALOMEQUE LÓPEZ, “El sindicato como sujeto político”, VV.AA. *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid, 1980.
- R. SERRA CRISTÓBAL, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, 1996.

F. VALDÉS DAL-RÉ (dir.), *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de seguridad social*, Lex Nova, Valladolid, 1997

VV.AA., *Cien años del Ministerio de Trabajo en España* (dir.S.Castillo), Madrid, 2020.

Francia

G. AUZERO, “L’accord du 23 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail: l’ébauche d’un flexisécurité à la française”, RDT, 2008.

G. AUZERO, D. BAUGARD, E. DOCKÈS, *Droit du travail*, Précis Dalloz, 34ème ed., 2022.

F. GÉA, “L’activité partielle face à la crise”, RDT, 2020.

S. HUMBERT, “Le télétravail en temps de crise épidémique: les limites du cadre juridique existant”, *Droit Ouvrier*, núm.871 (2021).

P. LECROM (dir), *Deux siècles de droit du travail*, Les éditions de l’Atelier, 1998.

G. LOISEAU, L. PÉCAUT-RIVOLIER, G. PIGNARRE, “L’ordre public social a-t-il un avenir?”, *Droit Social*, 2016.

A. MAZEAUD, “Sur l’autonomie collective des partenaires sociaux, depuis la position commune du 16 juillet 2011”, *Droit Social*, 2003.

P. MORVAN, *Droit de la protection sociale*, Litec, 10ème ed., 2021.

S. NADAL, “Gouvernance du niveau et des règles de branche: les nouveaux visages de l’emprise étatique”, RDT, 2017.

E.PESKINE, C. WOLMARK, *Droit du travail*, Hypercours Dalloz, 15ème ed., 2022.

I. ODOUL-ASOREY, “Urgence sanitaire et dialogue social”, RDT, 2020.

PILLARD, M. GRIGNARD, S. CAZES, “La crise de la Covid-19 et le dialogue social”, *SSL*, núm.1917 (2020).

J.E. RAY, “Quel droit pour la négociation collective de demain”, *Droit Social*, 2008.

J.E. RAY, “De la question sociale du XXIème siècle au télétravail”, *Droit Social*, 2018.

A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, PUF, 3ème ed., 2015.

A. SUPIOT, “La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative”, *Droit Social*, 2010.

A. SUPIOT, “Un faux dilemme: la loi ou le contrat?”, *Droit Social*, 2003.

VV.AA., “Covid-19 et Droit du travail”, *Le meilleur des revues Dalloz*, Grand angle, 2020.

Italia

E.ALES, *Quale futuro per il modello partecipativo in Italia*, in L.Zoppoli, A.Zoppoli, M.Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

L. BELLARDI, “Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole”, *Lavoro e diritto*, núm.1 (2004).

P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *I patti per il lavoro, un modello per ripartire*, il Mulino, 2020.

S. BOLOGNA, M. FAIOLI, “Covid-19 e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: la prospettiva intersindacale”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, núm.2 (2020).

F. CARINCI, “La concertazione, in Conflitto, concertazione e partecipazione”, VV.AA. (a cura di Lunardon F.), *Trattato di diritto del lavoro* (dir. da F.Carinci e M.Persiani), Padova, Cedam, 2011.

M. CARRIERI, *L'altalena della concertazione*, Donzelli, Bari, 2008

D. CERSOSIMO, G. WOLLEB, “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e mercato*, núm.3 (2001).

COMMISSIONE PER LA VERIFICA DEL PROTOCOLLO DEL 23 LUGLIO 1993, “Relazione finale”, *Rivista giuridica del lavoro*, vol.I (1998).

C. DEGRYSE, *Holy Union? The sectorial social partner sand the Covid-19 crisis in Europe*, ETUI Report, núm.4/2021.

G. GHEZZI, “Considerazioni sull’Accordo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993”, *Politica del diritto*, vol.I (1994).

G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino, 2003.

I. GUARDIANCICH, D. NATALI, “Tra disintermediazione e concertazione: la difficile alternanza del policy-making sulle pensioni in Italia”, *Stato e mercato*, 2019.

G. LOY, “Riflessioni “povere” sulla concertazione all’indomani delle esequie”, *Lavoro e diritto*, núm.2 (2004).

A. MARESCA, “Concertazione e contrattazione”, *Argomenti di diritto del lavoro*, núm.2 (2000).

- M. MARTONE, “La concertazione nell’esperienza italiana”, R. Pessi (a cura di), *Europa e concertazione. Modelli a confronto*, Padova, Cedam, 2009.
- L. MARIUCCI, “Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro”, *Lavoro e diritto*, núm.2 (2007).
- A. PERULLI, “Modelli di concertazione in Italia: dallo “scambio politico” al “dialogo sociale”, *Rivista giuridica del lavoro*, vol.I (2004).
- G. PIGLIALARMI, “La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l’analisi contrattuale”, *Diritto delle relazioni industriali*, núm.2 (2019).
- M. ROCCELLA, “Azione sindacale e politica dei redditi: appunti sull’Accordo triangolare del 23 luglio 1993”, *Rivista giuridica del lavoro*, vol.I (1993).
- P. SCHMITTER, W. STREECK, “Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all’ordine sociale”, *Stato e mercato*, núm.1 (1985).
- P. SCHMITTER, J. GROTE, “Sisifo corporatista: passato, presente e futuro”. *Stato e mercato*, 1997.
- T. TREU, “L’accordo del 23 luglio 1993”, *Rivista giuridica del lavoro*, vol.I (1993).
- A.VALENTI, “Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia”, *Lavoro e diritto*, núm.4 (2014).
- M.L.VALLAURI, C. ALESSI, F. MALZANI, “L’emergenza Covid-19 in Italia e il diritto del lavoro”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm.1 (2020).
- V. VENEZIANI, *Concertazione e occupazione: un dialogo interrotto?*, *Lavoro e diritto*, núm.2 (2004).

Panamá

- C. AYALA MONTERO, *Perspectivas del mundo del trabajo post-pandemia*, Panamá, Grupo Editorial, 2021.
- C. CARBALLO MENA, *Diálogo social en Latinoamérica. Una necesidad más allá del contexto de la COVID-19*, Cuadernillo No.1, EI-DiSTReC, Panamá, Imprenta Universitaria, UP, 2021.
- CONEP (Panamá Legal Group), *Reporte Covid-19* (recopilación de la normativa panameña para combatir el Coronavirus), s/e, 2021.
- EI-DiSTREC, *Informe de la Mesa de Moderación. Mesa Tripartita de Diálogo por la Economía y el Desarrollo Laboral*, Panamá, Imprenta Universitaria, UP, 2020.

- EI-DiSTREC, *Informe de la Mesa de Diálogo sobre arriendos del MIVIOT*, Panamá, Imprenta Universitaria, UP, 2020.
- R. MURGAS TORRAZZA, “El diálogo social, sus manifestaciones y trascendencia”, VV.AA., *Globalización el cambio del derecho del trabajo como derecho de frontera. Estudio comparado en homenaje a los profesores Umberto Romagnoli y Guillermo González Charry*, Colombia, 2011.
- R. MURGAS TORRAZZA, “Análisis de la influencia de las normas internacionales de la OIT y de los criterios de sus órganos de control en la legislación laboral panameña”, VV.AA., *Normas internacionales del trabajo sobre derechos fundamentales en Panamá*. En honor del centenario de la OIT, (coord.V. Torres De León), Panamá, Imprenta Universitaria, UP, 2019.
- R. MURGAS TORRAZZA Y V. TORRES DE LEÓN, *Manual Básico de derecho colectivo del trabajo*, Universidad de Panama, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2015.
- OIT, *Diálogo social tripartito de ámbito nacional. Una guía de la OIT para una mejor gobernanza*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017.
- ONU, *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 29 de octubre de 2007* (<https://www.inec.gob.pa/redpan/sid/docs/documentos%20marco/nacionales/Acuerdos%20de%20la%20Concertaci%C3%B3n.pdf>)
- M. RUEDA CATRY, *Diálogo social en Panamá: el camino hacia la democracia. Documento de trabajo, Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social*, Documento de trabajo No. 5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.
- V. TORRES DE LEÓN, “Derecho internacional del trabajo. Una aproximación desde la normativa panameña”, VV.AA., *Estudios de Derecho internacional del trabajo. En homenaje al Prof. Dr. D. Rolando Murgas Torrazza* (coord. H. Villasmil y V. Torres De León), Panamá, Universal Books, APADETRA, 2012.
- O. VARGAS VELARDE, *El Tripartismo, la OIT y Panamá: triunfos y desafíos*, Cuadernillo No. 2, EI-DiSTReC, Panamá, Imprenta Universitaria, UP, 2021.
- O. VARGAS VELARDE, “Compilación, revisión y ordenación de documentos”, VV.AA., *Normas internacionales del trabajo sobre derechos fundamentales en Panamá. En honor del centenario de la OIT* (coord. V. Torres De León), Panamá, UP, Imprenta Universitaria, 2019.
- O. VARGAS VELARDE, “La organización internacional del trabajo”, VV.AA., *Estudios de Derecho internacional del trabajo. En homenaje al Prof. Dr. D. Rolando Murgas Torrazza* (coord. H. Villasmil y V. Torres De León), Panamá, Universal Books, APADETRA, 2012.

Portugal

- M. P. CAMPOS LIMA, R. NAUMANN, “Pactos Sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais à negociação de reformas das “relações industriais?””, *IV Congresso Português de Sociologia* (aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dba737c84e_1.pdf>).
- A. CASIMIRO FERREIRA, M. LEITÃO MARQUES, “A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal”, *Revista Critica de Ciências Sociais*, núm.31 (1991).
- A. D. CORREIA, *A Concertação Social em Portugal*, Lisboa, 2003.
- G.M. ESTEVES, “A concertação tripartida nas relações Industriais em Portugal democrático antes e depois da crise”, diss., Lisboa, 2017 (repositorio.iscte-iul.pt/bitstream).
- J. F. FONTES, “História do movimento operário e conflitos sociais em Portugal”, paper IHC-FCSH/NOVA (<https://novaresearch.unl.pt/portal/26535638>).
- J. GASPAR, *Tripartismo, ética e concertação social: enquadramento e reflexos políticos do sistema de valores da organização internacional do trabalho*, Loures, 2013.
- A. MONTEIRO FERNANDES, “Aspectos Jurídicos da Concertação Social”, Conselho Económico e Social, *Os Acordos de Concertação Social em Portugal* (I–Estudos), Lisboa, 1993.
- H. SOUSA, “Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência do modelo neocorporativo em Portugal”, *Configurações*, núm.5/6 (2009).

Uruguay

- H.H.BARBAGELATA, *Derecho del Trabajo*, T. I, vol 2, 3ª ed., Montevideo, 2007.
- F. de FERRARI, *Derecho del Trabajo*, vol.III, 2ª ed., De Palma, Buenos Aires 1970.
- O. ERMIDA URIARTE, “Diálogo Social. Teoría y práctica”, *Revista Derecho Laboral*, núm.201 (2001).
- O.ERMIDA URIARTE, “Naturaleza de los laudos de los Consejos de Salarios y su relación con los convenios colectivos”, VV.AA., *Los Consejos de Salarios. Una mirada actual*, VVAA, FCU, Montevideo 2004.
- N. E. LOUSTANAU, *Los Consejos de Salarios*, FCU, Montevideo 2010.
- C. MANGARELLI, “Relaciones colectivas en Uruguay”, *Las relaciones laborales colectivas en América Latina y España*, C. Mangarelli, T. Sala Franco y F. Tapia Guerreiro (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2015.

- C. MANGARELLI, “Reflexiones acerca de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios”, VV.AA., *Tendencias actuales de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios* (coord.C.Mangarelli), FCU, Montevideo 2018.
- A. PLÁ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Laboral. El salario*, T.III, vol.II, Editorial Idea, Montevideo 1994.
- J.RASO DELGUE y A. CASTELLO, *Derecho del Trabajo*, T.IV, FCU, Montevideo 2021.
- RELASUR, *Formas de tripartismo en el Uruguay*, Informe, FCU, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Montevideo 1995.
- RELASUR, *Las relaciones laborales en Uruguay*, Informe, OIT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social España, 1995.
- M.M. SERNA y O. ERMIDA URIARTE, “El tripartismo”, *Revista Derecho Laboral*, núm.173.174 (1994), EMBA, Montevideo.
- VV.AA., *La Concertación Social. Estudios en homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez*, Ed. Amalio Fernández, Montevideo, 1985.

Venezuela

- C.A. CARBALLO MENA, “Ampliación del campo de batalla. La concertación social de 1958”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, núm.157 (2018), ACIENPOL, Caracas, 2019.
- L.CHIRINOS PORTILLO y J.H.VILLASMIL ESPINOZA, “Tripartita y diálogo social en la Venezuela de 1997”, *Gaceta Laboral*, vol.16, núm.1 (2010), Maracaibo (https://www.ilo.org/global/WCMS_722037/lang--es/index.htm).
- L. LAURÍÑO, “Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958”, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, núm.44 (2008), UCAB, Caracas.
- L. LAURÍÑO, *El Consejo Nacional de Economía Productiva*, UCAB, 2016 (http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Opinion/Articulos/Articulo%20consejo%20nac%20economia%20productiva.pdf).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Informe de la Comisión de Encuesta de la Organización Internacional del Trabajo –sobre la observancia por parte del Gobierno de Venezuela de los Convenios número 26, 87 y 144 de la OIT de 17 de septiembre de 2019* (https://www.ilo.org/global/WCMS_722037/lang--es/index.htm).
- N. SUÁREZ, “El movimiento obrero venezolano y el Avenimiento Obrero-Patronal de 1958”, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, núm.48 (2012), UCAB, Caracas.

Relación de Autores

Marzia Barbera

Professoressa ordinaria presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia, insegna Diritto del lavoro, Diritto antidiscriminatorio, Clinica legale. Direttrice dell'OSMER - Osservatorio sul mercato del lavoro e delle relazioni collettive dell'Università di Brescia. Presidente dell'Associazione Labour Law Community e del Coordinamento nazionale delle cliniche legali italiane.

Fernando Bolaños Céspedes

Profesor del Posgrado de Derecho del Trabajo de la Universidad Estatal a Distancia, Consultor Externo de la Organización Internacional del Trabajo, Ex Magistrado Suplente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Académico de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Presidente de la Asociación Costarricense de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, abogado litigante especializado en materia laboral y autor de varios libros sobre Derecho del Trabajo.

César Augusto Carballo Mena

Director del Centro de Investigaciones Jurídicas y jefe del Departamento de Derecho Social en la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (Venezuela). Profesor invitado en la Universidad Libre (Bogotá), Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), Universidad de Panamá (Ciudad de Panamá), y Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina).

Marie-Cécile Escande-Varniol

Profesora en el Instituto de Estudios Laborales de Lyon (IETL), de la Universidad de Lyon 2, del que actualmente es Directora. Miembro del CERCRID, Centre de recherches critiques sur le droit (UMR 5137). Autora de numerosos artículos y comentarios, especialmente en el ámbito del derecho social internacional y europeo. Ha participado en numerosos proyectos de investigación en este campo, financiados por la Comisión

Europea. Pertenece a varias redes de investigación europeas, como INLACRIS y GEFACT (grupo de estudio franco-alemán sobre litigios laborales). Desde hace más de cinco años, sus investigaciones se centran también en el trabajo generado por las plataformas digitales y la situación de los trabajadores y ha participado en numerosos estudios nacionales e internacionales sobre este tema.

Cristina Gajardo Harboe

Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile, Master en Planificación y Dirección Tributaria en la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile, Doctora en Derecho en Universidad de Chile y Universidad de Sevilla. Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad en Universidad de Chile, Abogada Integrante de Corte Suprema de Chile, Directora de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su investigación se ha centrado primordialmente en los ámbitos de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el trabajo de migrantes y su protección, las relaciones entre el derecho civil y el derecho del trabajo y el precedente jurisdiccional en el proceso laboral chileno.

Joaquín García Murcia

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social en la Universidad Complutense de Madrid (España). Coautor de Derecho del Trabajo (Tecnos, 30ª ed. 2021) y director de obras colectivas como El recurso de casación para unificación de doctrina en el orden social de la jurisdicción (BOE, 2020), La Constitución del trabajo (KRK, 2020) y Huelga y conflicto colectivo de trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (KRK, 2021).

Cristina Mangarelli

Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay). Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en dicha Facultad. Académica de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Fue Vicepresidenta de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (2006-2009).

Nelson Mannrich

Mestre, Doutor e Livre-Docente em Direito, pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Titular de Direito do Trabalho na Faculdade de Direito da USP. Presidente honorário e membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho (cadeira nº 49). Secretário Geral da Academia Ibero-americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Coordenador do grupo de estudos GETRAB-USP, vinculado à Faculdade de

Direito, da Universidade de São Paulo. Advogado sócio do escritório Mannrich e Vasconcelos Advogados.

António Monteiro Fernandes

Professor na NOVA School of Law e na Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Lisboa; Investigador no Centro de Estudos Avançados de Direito “Francisco Suárez” (Universidade Lusófona).

Juliana Morad Acero

Abogada y filósofa de la Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Laboral y especialista en Derecho de la Seguridad Social de la misma institución. Magíster en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. Directora del Semillero de investigación en Derecho Laboral y Seguridad Social y Líder del Grupo de Investigación “Estudios en Derecho Laboral y Seguridad Social” de la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Fabio Ravelli

Profesor Asociado de Derecho del Trabajo en la Universidad de Brescia. Enseña Derecho del Trabajo en el Departamento de Economía y Derecho de la seguridad social en el Departamento de Derecho de la Universidad de Brescia. Sus principales intereses de investigación son el Derecho del Trabajo de la Unión Europea y el Derecho de la seguridad social. En particular, es autor de una monografía sobre la renta básica en Italia (Il reddito minimo, tra universalismo e selettività delle tutele, Giappichelli, 2018).

Vasco Torres De León

Profesor Titular III (catedrático) de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y director general de la Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos (EI-DiSTReC) de la Universidad de Panamá. Ha sido capacitado por el Servicio Federal de Mediación y Conciliación de Estados Unidos en métodos alternos de resolución de conflictos. Fue Moderador de la Comisión Temática n.º 2 de la Mesa de Diálogo Tripartito por la Economía y el Desarrollo Laboral (República de Panamá) y coordina el grupo de facilitadores de diálogos laborales que posee la EI-DiSTReC.

Índice Sistemático

Presentación

Joaquín García Murcia

Vasco Torres de León

Diálogo Social: Breves Considerações

Nelson Mannrich

Sumário: Introdução.- 1. Diálogo social e sua relevância na perspectiva democrática.- 2. Bases do diálogo social: breves considerações sobre tripartismo na OIT e União Europeia.- 3. Notas sobre tripartismo no Mercosul e em alguns países da América do Sul.- 4. Breves considerações sobre diálogo social, no Brasil.- Considerações finais.-

Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos en Chile

María Cristina Gajardo Harboe

Sumario: Introducción.- La representación en el diálogo social.- Las organizaciones sindicales en la Constitución Política de Chile de 1980.- Una mirada desde la filosofía política.- El diálogo social ante el nuevo escenario.- En conclusión.-

Diálogo Social, Mediación y Pandemia en Colombia

Juliana Morad Acero

Sumario: El concepto de diálogo social.- El diálogo social en Colombia.- La mediación laboral.- La mediación laboral en el escenario de pandemia: 1. Alcance territorial. 2. Actividad económica. 3. Sindicatos y confederaciones. 4. Referencia al tipo de conflicto, individual/colectivo. 5. Fecha solicitud de intervención por parte del Ministerio de Trabajo. 6. Resultado de mediación. Conclusiones.-

Diálogo Social en Costa Rica

Fernando Bolaños Céspedes

Sumario: I. Introducción.- II. El diálogo social institucionalizado. 1. Órganos institucionalizados autónomos de diálogo social. A. Consejo Nacional de Salarios. B. Consejo Superior de Trabajo. C. Consejo de Salud Ocupacional. D. Consejo Consultivo Económico Social. 2. Participación de representantes sindicales y de los empleadores en entidades públicas y empresas del Estado.- II. Otras formas de diálogo social, no institucionalizado.- III. Diálogo social en tiempo de pandemia. 1. Sobre las medidas tomadas por los poderes públicos para afrontar los efectos de la pandemia. 2. Sobre la negociación colectiva en tiempos de pandemia.-

El Diálogo Social en la Experiencia Española: Líneas Generales y Manifestaciones Durante la Pandemia Covid-19

Joaquín García Murcia

Sumario: 1. Un preludeo mínimo.- 2. El carácter “trilateral” del diálogo social y sus rasgos distintivos frente al “tripartismo”.- 3. Ámbito y virtualidad del diálogo social: su ineludible subordinación al poder legislativo del Estado.- 4. La rabiosa e indeclinable dimensión política del diálogo social.- 5. La contribución de la OIT a las prácticas de diálogo social.- 6. El diálogo social en el sistema normativo e institucional de la Unión Europea.- 7. El discreto apoyo de la Constitución española al diálogo social y el relativo papel del legislador.- 8. El diálogo social por cauces institucionalizados.- 9. El diálogo social ritualizado pero carente de procedimiento específico.- 10. El diálogo social como práctica informal: primeras manifestaciones.- 11. El diálogo social como ingrediente habitual de los procesos de reforma del sistema legal español.- 12. El diálogo social como sustento de la legislación de urgencia durante la crisis sanitaria.- 13. Reflexión final.-

Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos: El Modelo Francés

Marie-Cécile Escande-Varniol

Sumario: Introducción.- 1. Panorama del derecho de la negociación colectiva.- 2. La injerencia del Estado en el diálogo social. 2.1. Hibridación por extensión o ampliación reglamentaria del convenio. 2.2. El dialogo social antes de la ley.- 3. Situación del diálogo social en el periodo de crisis sanitaria. 3.1. Panorama de las medidas sociales durante el estado de urgencia. 3.2. Algunas experiencias de diálogo social a nivel nacional durante el periodo de pandemia. 3.2.1. El teletrabajo. 3.2.2. La prevención de la salud al trabajo.- 3.2.3. Revalorización del papel de los sanitarios y cuidadores.- Conclusión.-

La Concertación en la Experiencia Italiana

Marzia Barbera

Fabio Ravelli

Sumario: 1. Introducción.- 2. La época de la concertación italiana.- 3. Las experiencias de concertación durante el período de la emergencia Covid-19.- 4. Conclusiones.-

Marco Normativo e Institucional del Diálogo Social en Panamá. Breve Reseña de su Experiencia en Diálogo Social y su Referencia en el Contexto del Covid-19

Vasco Torres De León

Sumario: 1. Introducción.- 2. Marco normativo sobre el diálogo social. 2.1 El marco constitucional. 2.2 Marco legal para el diálogo social. 2.2.1 El Código de Trabajo y las expresiones de diálogo social a través de la representación de los intereses profesionales de los trabajadores. 2.2.2 La normativa administrativa laboral sobre estructuras de diálogo social. 2.2.3 Tripartismo como expresión de gestión administrativa. 2.2.4 Tripartismo en la administración de justicia. 2.3 Las normas internacionales y su impacto en Panamá.- 3. Marco institucional sobre el diálogo social. 3.1 El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. 3.2 La Fundación del Trabajo. 3.3 La Comisión tripartita de Panamá.- 4. Las distintas experiencias de diálogo social en Panamá. 4.1 Diálogo sobre las primeras reformas al Código de Trabajo. 4.2 Declaración de Santa María La Antigua. 4.3 Diálogos de Bambito. 4.4 Encuentros Panamá 2000. 4.5 Panamá (2007): Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente. 4.6 Diálogo por el Seguro Social. 4.7 Otros diálogos sociales con la facilitación de la EI-DiSTReC.- 5. Experiencia sobre diálogo social en el contexto del COVID-19. Génesis y alcance de la legislación laboral especial por COVID-19 en Panamá.- 6. Final.-

O Diálogo Social em Portugal e a sua Actuação em Contexto de Covid-19

António Monteiro Fernandes

Sumario: 1. Diálogo social y concertación: significado y relaciones con la negociación colectiva.- 2. La Comisión Permanente de Concertación Social.- 3. Los actores sociales de la concertación social.- 4. Representatividad y estrategia en las organizaciones sindicales.- 5. Un balance general de los procesos de concertación social.- 6. La negociación legislativa en materia laboral y social.- 7. Medidas laborales y sociales durante la pandemia covid-19.- 8. Información y compromisos sociales en el contexto de la pandemia.-

Los Consejos de Salarios y el Consejo Superior Tripartito. Experiencias de Tripartismo y de Diálogo Social en Uruguay

Cristina Mangarelli

Sumario: Introducción.- 1. Los Consejos de Salarios de la ley N°10.449 de 12 de noviembre de 1943.- 2. El sistema de los Consejos de Salarios en la actualidad. 2.1. Grupos de actividad. 2.2 Integración de los Consejos de Salarios. 2.3. Convocatoria de los Consejos de Salarios.- 3. Cometidos de los Consejos de Salarios. 4. Las decisiones de los Consejos de Salarios y sus efectos.- 5. Contenidos de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios.- 6. Naturaleza Jurídica de los acuerdos celebrados en los Consejos de Salarios.- 7. Dificultades para determinar el ámbito de actuación del convenio colectivo pactado en los Consejos de Salarios y el de la ley.- 8. Los Consejos de Salarios como instrumento para la prevención y solución de conflictos.- 9. El Consejo Superior Tripartito.- 10. Las observaciones de la OIT.- 11. Los Consejos de Salarios. Una experiencia de tripartismo.- 12. El diálogo social en los Consejos de Salarios.- 13. El diálogo social en el Consejo Superior Tripartito.- Reflexiones finales.-

Diálogo Social en Venezuela

César Augusto Carballo Mena

Sumario: 1. Diálogo social: precisiones necesarias.- 2. Diálogo social y libertad sindical.- 3. Diálogo social y democracia.- 4. Venezuela: 4.1. Antecedente: Consejo de Economía Nacional (1936). 4.2. Experiencia inaugural: Pacto de Avenimiento Obrero Patronal (1958). 4.3. Consolidación frustrada (1958-1998). 4.4. Demolición (1999-2021).- 5. Epílogo.-

Bibliografía y Documentación

Relación de Autores