EL DIÁLOGO SOCIAL ***EN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE TRABAJO*** ***DE CENTROAMÉRICA*** ***Y REPÚBLICA DOMINICANA***

Miguel F. Canessa Montejo

El Diálogo Social es uno de los pilares del trabajo decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT). Se trata de la tribuna natural del mundo del trabajo donde se alcanzan consensos sobre la base del esfuerzo colectivo de los actores sociales –empleadores y trabajadores- y las autoridades gubernamentales.

La estructura tripartita asegura la solución óptima por medio del diálogo social, donde se encuentran materializados los intereses de sus miembros en el acuerdo alcanzado. Así, el listado de materias que se pueden abordar es amplia aunque teniendo como base el mundo del trabajo: los salarios, las condiciones de trabajo, la seguridad social, el empleo, etc. El diálogo social tiene múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tripartitas nacionales hasta la negociación colectiva en la propia empresa o el centro de labores. Con el diálogo, como sostiene el Director de la OIT, los actores sociales pueden fortalecer una gobernación democrática al crear unas instituciones del mercado de trabajo vigorosas y flexibles que contribuyan a una paz y estabilidad social y económica duraderas

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

El diálogo social se encuentra presente en la región Centroamericana y la República Dominicana en diversos espacios, siendo el preponderante los consejos tripartitos, adscritos mayormente a sus Ministerios de Trabajo. Lo que se pretende analizar en este Estudio es el funcionamiento de los Consejos Consultivos de Trabajo (en adelante, CCT) de la región.

Para ello se ha adoptado como metodología la propuesta weberiana, que

consiste en la elaboración de un modelo ideal de CCT que sirva como criterio de comparación respecto al funcionamiento real de los diversos Consejos de la región. Así, las fortalezas se retratan por su acercamiento al Consejo ideal, mientras las debilidades se retratan en su alejamiento.

Tomamos como parámetro un Consejo Consultivo de Trabajo ideal constituido sobre la base de seis criterios:

- 1) el nivel de participación de los miembros del Consejo
- 2) el funcionamiento de la estructura del Consejo
- 3) la toma de decisiones y su seguimiento
- 4) el apoyo técnico en su funcionamiento
- 5) los recursos materiales para su funcionamiento
- 6) el rol del Ministerio de Trabajo dentro del CCT

Estos seis criterios retratan las materias esenciales que se requieren para un fructífero funcionamiento de un Consejo Consultivo de Trabajo.

Asimismo, se puede plantear que los CCT pueden estratificarse en tres niveles en función al retrato que se obtenga en la comparación entre el ideal y el real:

Se trata de una construcción permanente que se retroalimenta con la experiencia, los éxitos y los fracasos.

- a) El primer nivel sería un Consejo que sea sólo un espacio de encuentro e intercambio de ideas entre los interlocutores sociales, sin que se logren sustanciales acuerdos y las negociaciones se desenvuelvan sobre posiciones enfrentadas de las partes.
- b) El segundo nivel sería un Consejo con acuerdos importantes aunque escasos que no suelen producirse continuamente y enfrentan serias dificultades en darle seguimiento.
- c) El tercer nivel sería un Consejo institucionalizado con negociaciones basadas en intereses y acuerdos sustanciales, que gozan del respaldo social y marcan las pautas de las políticas públicas en el mundo del trabajo.

Al final del estudio podemos identificar en qué nivel se encuentran los CCT de la región bajo este esquema estratificado.

Se debe tener presente que los Consejos Consultivos de Trabajo que se analizan en el presente estudio son: en Costa Rica: el Consejo Superior de Trabajo; en El Salvador: el Consejo Superior del Trabajo; en Guatemala: la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo; en Honduras: el Consejo Económico Social; en Nicaragua: el Consejo Nacional del Trabajo; y en República Dominicana: el Consejo Consultivo de Trabajo.

Al lado de estos también existen otros espacios de diálogo social en los países de la región, como los que definen el salario mínimo, las políticas de erradicación del trabajo infantil o la higiene y seguridad en el trabajo. Sin embargo, se ha focalizado el estudio en los CCT que aborda las líneas generales de las materias laborales.

1) La participación de los miembros del Consejo

En general, los Consejos Consultivos de Trabajo se constituyen de manera tripartita y paritaria, es decir conformado por los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores en igual número de representación. Aunque esto no impide que existan CCT como el de la República Dominicana que siendo tripartito no es paritario, en razón que la delegación gubernamental sólo es ejercida por el Ministro de Trabajo.

Es difícil establecer un número ideal de miembros dentro de un CCT, eso está sujeto a asegurar que la representación de los interlocutores sociales sea la apropiada, otorgándole el respaldo social necesario y la legitimidad a los acuerdos que se alcancen. La

variedad de la composición de los miembros de la CCT en la región es bastante amplia. En Costa Rica se encuentra constituido sobre la base de 9 miembros, mientras en El Salvador su composición es de 24 miembros. Su límite reside en que una negociación multilateral, como la que se produce en un CCT, también plantea que el excesivo número de miembros afecta a la dinámica de un cuerpo colegiado. En general, los CCT de la región no cuestionan su número de miembros.

Lo que sí está presente en la discusión regional es si sólo la representación de empleadores y de trabajadores debe conformar la composición de los CCT. Se señala que otros actores sociales no estarían representados dentro de este espacio de diálogo social, como los cooperativistas, los pequeños y microempresarios, los trabajadores autónomos, etc. En la región se han generado, principalmente dos tipos de respuestas. Por un lado, los gremios empresariales y las centrales sindicales incluyen dentro de sus miembros a estos actores, con lo que su representación se encuentra asegurada. Por otro lado, han surgido otros espacios de diálogo social, como los Consejos Económicos Sociales (en adelante, CES) de El Salvador, República Dominicana o el recientemente constituido en Guatemala, donde el número de delegaciones se amplía para cubrir a estos actores sociales. Estos dos tipos de respuestas han atenuado ese tipo de cuestionamiento presente en la región. Hay que tener presente que en Honduras la denominación de su CCT es Consejo Económico Social, porque su estructura es tripartita, por lo que no se le debe confundir con los CES de los países mencionados.

No se puede dejar de lado que desde ciertos sectores se ensombrece la legitimidad de los representantes de los trabajadores dentro de los CCT en razón a la caída de la afiliación sindical de los trabajadores de la región -motivado muchas veces por razones ajenas a la propia labor de los sindicatos- o que su representación se reduce a la de un sector de la economía del país. Sin embargo, ese cuestionamiento no considera las dificultades existentes en el ejercicio de la libertad sindical dentro de la región, como lo resaltan los órganos de control de la OIT, que suele ser el principal obstáculo de la afiliación sindical o la conformación de nuevos sindicatos.

De igual modo ocurre con la representación de los empleadores a la que se le cuestiona que mayormente se encuentre constituida por los asesores o abogados de los empresarios, en vez de los propios empresarios, con lo que las tomas de decisiones importantes se

condiciona a las consultas que deben efectuarse en el gremio empresarial.

Respecto a la representación gubernamental presidida por un alto funcionario del Ministerio de Trabajo -mayormente el propio Ministro-, la dificultad principal se puede producir cuando la delegación no se vea acompañada por otros funcionarios del sector público que resulten importante para el propio desempeño del CCT. En Costa Rica la representación gubernamental incluye al Ministerio de Economía y al Ministerio de Justicia, con lo que si el temario de discusión aborda temas económicos o jurídicos, la delegación gubernamental está en condiciones de fijar una posición y alcanzar compromisos que van más allá del propio Ministerio de Trabajo.

Una interpretación del surgimiento de Consejos Económicos Sociales de manera paralela a los CCT de la región, es que a éstos les resulta difícil abordar una serie de materias importantes y que los propios límites del CST desaconsejan abordarlos en ese espacio de diálogo social. Sin embargo, resulta intrincado respaldar dicha interpretación cuando se observa que los CCT y los CES pueden funcionar de manera simultánea sin caer en una yuxtaposición o traslape. Por ejemplo, en República Dominicana el Consejo Económico Social e Institucional creado en 2005 aborda los problemas de carácter nacional mientras el Consejo Consultivo de Trabajo (1999) se enfoca exclusivamente en las relaciones entre el capital y el trabajo. En el caso de El Salvador la relación es complementaria, el CES define los aspectos generales de las políticas públicas en materia socio-laboral y éstas son concretadas y desarrolladas en el Consejo Superior del Trabajo. La llave de esta relación es plantear los ámbitos de actuación de manera complementaria y con la participación de los interlocutores sociales en ambos espacios de diálogo social, acompañados por otros actores sociales.

Otro proceso interesante de la región que busca fortalecer la participación de empleadores y trabajadores junto al Estado se viene produciendo con la descentralización del diálogo social. En Nicaragua, se han conformado los Consejos de Trabajo Territoriales instalados en cada una de las capitales (o cabeceras) departamentales del país, donde también la participación es tripartita. A su vez, se ha constituido la Comisión Tripartita de Zonas Francas donde se han alcanzado acuerdos sobre el salario mínimo; y la Mesa de Empleo Juvenil vinculada al Plan Nacional de Empleo Juvenil. De igual modo, recientemente en Guatemala se promulgó el Acuerdo Ministerial 168-2011, donde se constituyen las mesas

de diálogo social departamental, con el objetivo de promover y armonizar las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores. Estas mesas departamentales tienen como antecedente la Mesa de Resolución de Conflictos de Tierras de Alta Verapaz,

Los Consejos Consultivos de Trabajo se constituyen de manera tripartita y paritaria, con representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores.

que se fundó a fines de los noventa en la ciudad de Cobán, bajo el apoyo institucional de la oficina regional de MINUGUA, participando el gremio empresarial cafetero, las organizaciones campesinas, las autoridades gubernamentales y los representantes de la sociedad civil, resolviendo conflictos laborales y agrarios al interior de las haciendas del departamento. Entre las variables que permiten medir el funcionamiento adecuado de un consejo tripartito se encuentra la preparación previa de sus miembros a las sesiones, de modo que los planteamientos o las propuestas estén debidamente justificados, evitando la dispersión o la improvisación frente a esos temas. Las discusiones se centran en los aspectos esenciales de la materia abordada en la sesión, bajo una manera dinámica y fructífera. En cambio sin una preparación previa de las sesiones se puede caer en la rutina o en el posicionamiento de sus miembros. Justamente aquí reside una de las dificultades de las sesiones de los CCT de la región, en general las reuniones muestran que no todos los miembros se preparan adecuadamente, especialmente cuando se resaltan contradicciones al interior de las propias delegaciones o cuando se expresa que no pueden comprometerse en un acuerdo porque se requiere consultar a sus representados. Estas situaciones provocan un nivel de decepción y frustración en el CCT, donde los demás miembros expresan su contrariedad, socavando la voluntad de participación.

La preparación previa para una sesión tiene como premisa el conocimiento de una agenda de los temas que se abordan en las reuniones de los consejos. Sin esa agenda debidamente estructurada y publicitada entre sus componentes, resulta difícil que exista el interés y la continuidad de las sesiones. En general, las agendas son fijadas en función a una calendarización

adoptada democráticamente por los miembros de un órgano tripartito, permitiendo agregar una materia excepcional cuando se produce un acontecimiento que lo justifique. Las agendas de los CCT de la región suelen ser consensuadas entre sus miembros, aunque son pocas las que provienen de una calendarización o un plan de trabajo anual debidamente acordado. De algún modo este déficit revela que lo coyuntural prevalece sobre lo estructural.

Otro elemento importante para la preparación previa de las sesiones consiste en contar con el conocimiento y la experiencia en técnicas de negociación entre los miembros del consejo, lo que facilita transitar desde una negociación posicional hacia una negociación en función a intereses. La Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo implementó en los países centroamericanos una capacitación sobre diálogo y técnicas de negociación, siendo uno de los grupos beneficiarios los miembros de los CCT. Si bien se valora ese tipo de capacitación –y se requieren implementar más para fortalecerlos-, su impacto no ha sido muy notable todavía en las propias sesiones. Existe la impresión que las capacitaciones requieren de un diseño que aborde las problemáticas propias de los CCT y vengán acompañadas con mejores instrumentos que midan su impacto.

2) La estructura del Consejo

Un CCT debe contar con una estructura que le asegure su adecuado funcionamiento, presidido de una manera dinámica y propositiva que facilite el desempeño de sus componentes. Si el número de miembros es amplio, lo aconsejable sería contar con un Directorio o Junta Directiva constituido de manera tripartita para que se vean representados los interlocutores sociales. La elección de la presidencia puede ser designada de manera permanente a favor del gobierno o puede ser rotatoria, lo esencial es que la Presidencia no sujete la actuación del CCT a sus designios.

Los CCT de la región generalmente son presididos por el Ministro de Trabajo del país y, en algunos países como Costa Rica, acompañado por una Junta Directiva tripartita. El rol de dirección del consejo tripartito es importante para darle el dinamismo requerido en su funcionamiento y asegurar que los acuerdos alcanzados se materialicen.

En algunos CCT puede producirse una ralentización de su funcionamiento cuando el interés particular del gobierno pesa sobre la propia dinámica del Consejo. Así la agenda política propia del gobierno

se convierte en un elemento perturbador del propio funcionamiento del Consejo. Por ejemplo, las convocatorias de las sesiones se vuelven irregulares o se suspenden sin motivos que lo justifiquen, o los temas polémicos no son incorporados a la agenda de las sesiones. Se produce una parálisis del Consejo porque desde la Presidencia se condiciona su funcionamiento.

Para remediar esta eventual situación se puede constituir una Junta Directiva tripartita presidida por el gobierno, así la Colegiatura se transforma en un buen mecanismo para superar los obstáculos administrativos que condicionen la dinámica del Consejo. La repartición de tareas y de obligaciones entre sus componentes les genera un mayor involucramiento, especialmente con la distribución de las responsabilidades entre las distintas delegaciones. En general cada uno de los representantes goza de voz y voto en la toma de decisiones al interior del CCT, excepcionalmente se permite que un delegado suplente intervenga en la sesión pero sin poder participar en la decisión. De este modo, la titularidad de la representación se ve respetada en el CCT y refuerza la importancia de la asistencia en las sesiones.

3) Las decisiones en el Consejo

La dinámica de las sesiones se centra en las discusiones que se producen a su interior, donde las propuestas, el debate, el intercambio de ideas le otorga la vitalidad al Consejo. Medir la vitalidad se plantea bajo dos criterios. En primer lugar, las materias que se discuten dentro del Consejo. Si se trata de materias de rutina o si se enfocan en los puntos centrales del mundo del

Diversas causas confluyen
para que los CCT puedan
arribar a acuerdos: la
preparación a las sesiones,
la voluntad de participar en
una negociación multilateral,
el soporte de las propuestas,
entre otras.

trabajo del país. En segundo lugar, los acuerdos que se alcanzan en el Consejo. Si durante las sesiones del Consejo a lo largo del año no se alcanzan acuerdos o estos no son importantes, nos estaría mostrando que

el Consejo se desenvuelve más en la formalidad y que tiene una carencia de impacto en las relaciones laborales del país. Hay que tener presente que las decisiones o los acuerdos son una parte fundamental del funcionamiento de cualquier organización, más aún en un espacio de diálogo social donde sus componentes materializan sus intereses en un acuerdo compartido.

Diversas causas confluyen para que los CCT puedan arribar a acuerdos: la mencionada preparación a las sesiones, la voluntad expresada en participar en una negociación multilateral alejada de posicionamientos, el soporte político y técnico de las propuestas abordadas, etc. Conforme avancemos en el estudio se abordan estos aspectos.

Los Consejos Consultivos de Trabajo de la región mostraron que son pocos los que se desenvuelven conforme a un calendario anual previamente acordado, aunque suelen abordar las principales materias del mundo del trabajo: el empleo, la seguridad social, la libertad sindical, las normas internacionales del trabajo, etc. Resulta difícil que un CCT no aborde los principales temas del mundo del trabajo nacional.

Se presenta una sustancial variabilidad entre los CCT respecto a alcanzar acuerdos. La mayoría de ellos reducen sus logros a la discusión sobre las materias sin lograr consensos. Son pocos los que logran materializar los debates internos en acuerdos de importancia. Sin embargo, merecen destacarse que en República Dominicana se consensó una "Declaración Tripartita sobre Libertad Sindical" (2009); en Costa Rica se aprobaron las modificaciones al proyecto de reforma de la Ley Procesal Laboral (2010); en Honduras, se elaboró un nuevo mecanismo para fijar el salario mínimo (2011) y, en El Salvador se aprobó la integración de la Comisión Nacional de Seguridad Social (2011). Se trata de logros explícitos del diálogo social regional, aunque su número todavía resulta bajo para las potencialidades de los CCT.

Hay una amplia variedad de formas para adoptar una decisión al interior de los cuerpos colegiados: la unanimidad o el consenso, la mayoría calificada o la mayoría simple. En general, los Consejos Consultivos de Trabajo se han inclinado por el consenso de sus tres representaciones para alcanzar un acuerdo. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua se pueden adoptar acuerdos por una mayoría calificada para determinadas materias.

Lo recomendable es que el CCT logre sus acuerdos

de manera tripartita. Algunos interpretan que esta exigencia le resta dinamismo a las sesiones porque les concede una capacidad de veto a los interlocutores sociales. Sin embargo, se debe valorar que un acuerdo consensado contiene los intereses de los componentes del CCT, lo que le otorga solidez en su cumplimiento y confianza en el diálogo social. El punto neurálgico es el proceso de negociación y no las formalidades en la adopción del acuerdo.

Las decisiones adoptadas en el Consejo tienen un carácter recominatorio en la mayoría de los consejos tripartitos nacionales, con la excepción de Costa Rica donde es vinculante para el gobierno. Aunque gocen de carácter recominatorio, el consenso le atribuye una fortaleza social y moral que resulta difícil para cualquier gobierno alejarse de su implementación, más aún cuando el propio gobierno -por intermedio de sus representantes- ha participado en su adopción. Se debe resaltar que gobiernos fuera de la región lograron que sus políticas públicas laborales fuesen aprobadas por su CCT, lo que les permitió robustecerla y vencer las resistencias sociales en su implementación. Con lo que en el reto en la región es lograr que las políticas públicas o las principales medidas de carácter laboral obtengan el respaldo de un acuerdo del consejo consultivo de trabajo.

Otro aspecto central de los acuerdos es su seguimiento, de modo que pueda asegurarse su cumplimiento. En general, la presidencia de los CCT tiene la obligación de darle seguimiento a los acuerdos, con mayor razón cuando esas decisiones requieren de la acción estatal para su materialización. El Ministerio de Trabajo se encuentra en mejores condiciones para alcanzarlo dado su posicionamiento al interior del Estado. Aunque esto no impide que dicha obligación le corresponda a la junta directiva o a la secretaría técnica del consejo. En la mayoría de las normas nacionales que constituyen los consejos tripartitos centroamericanos hay una ausencia en la regulación de este aspecto, por lo que se interpreta que el carácter recominatorio del acuerdo no puede generar una obligación en su seguimiento. Si se sigue esta interpretación se debilita el funcionamiento del Consejo, porque no existe un vínculo entre el carácter recominatorio del acuerdo y la ausencia de su seguimiento.

Lamentablemente, los pocos acuerdos alcanzados en los CCT no han tenido el debido seguimiento fuera de él, especialmente cuando signifique la actuación de otros organismos públicos -el Ministerio de Economía o de Planificación, el instituto nacional de seguridad social, etc.- u otro poder del Estado -el Congreso

de la República- para su implementación. Se deja la responsabilidad en los funcionarios del Ministerio de Trabajo sin valorar que se trata de un consenso tripartito. Inclusive se han llegado a situaciones donde los acuerdos son abandonados por la ausencia de seguimiento.

4) La Secretaría Técnica del Consejo

La secretaría técnica del consejo cumple el rol de soporte y apoyo al funcionamiento de los CCT. Sus funciones tienen un arco amplio de labores en función al diseño del Consejo. En general, se le señala como rol principal las tareas administrativas del Consejo. Sin embargo, este papel siendo importante también significaría infrautilizarlo. Las complejidades que demanda el funcionamiento de un CCT moderno lo conduce hacia otra serie de tareas de mayor envergadura y que tienen un mayor carácter técnico como el diseño de un plan de trabajo para el CCT, la elaboración de reportes económicos o jurídicos, la asesoría a los miembros del consejo en las materias solicitadas, etc. En realidad, dentro del actual escenario de profundas transformaciones del mundo del trabajo la secretaría técnica se convierte en el dinamizador de las labores de los CCT, permitiendo a los interlocutores sociales apelar a ese apoyo técnico para conducir el intercambio de ideas.

Los representantes no gubernamentales pueden enfrentar serias dificultades para abordar una serie de temas centrales por las debilidades propias que tienen. Si no se abordan esas dificultades con acciones de fortalecimiento técnico, lo más probable es que esas materias no se planteen dentro del CCT o se reduzcan a una discusión política -siempre necesaria, pero insuficiente en el actual escenario-. Esto explica la importancia adquirida por una secretaría técnica en los espacios de diálogo social. Su fortaleza, dinamismo y profesionalidad se transmiten a las labores de los CCT.

La secretaría técnica puede estar compuesta por funcionarios del propio Ministerio de Trabajo o por personal autónomo directamente subordinado al Consejo. La secretaría técnica puede estar conformada por una sola persona o por un equipo técnico. En todo caso, sus labores recomendarían que la dedicación fuese de manera permanente. Su elección correspondería a los miembros del CCT, en tanto sus labores profesionales se dirigen hacia el Consejo.

La mayoría de los CCT cuentan con una secretaría técnica con excepción de República Dominicana. En general, los Consejos de la región tienen asignado a una

persona en la secretaría técnica, correspondiéndole a un funcionario del Ministerio de Trabajo cumplir ese rol. Este funcionario desempeña sus labores de manera parcial en el CCT compartiéndolas con sus funciones propias del Ministerio, con lo que la labor principal para el CCT son de carácter administrativo: elaborar las actas de las sesiones, remitir las invitaciones de las sesiones, remitir la documentación solicitada, etc.

En El Salvador la secretaría técnica del Consejo Superior del Trabajo se rota anualmente entre los interlocutores sociales, con lo que la responsabilidad es compartida. En República Dominicana han resuelto la ausencia de una secretaría técnica con un pequeño comité técnico tripartito, responsable en la elaboración de propuestas consensuadas que se elevan al CCT dominicano. Asimismo, en Honduras la norma de creación de su Consejo Económico Social incluye la conformación de una Unidad de Diálogo Social, aunque ésta no ha funcionado. Sin embargo, evidencia que la complejidad de las labores del CCT conlleva a que se constituyan unidades especiales a su interior.

Lo más destacado se produce con la secretaría técnica del Consejo Económico Social salvadoreño que lo dirige el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por medio de un Director Ejecutivo que proviene de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Su selección fue adoptada de manera consensuada por los miembros del CES. Esta selección revela que el carácter técnico que exigen estas labores conduce a que el mundo académico o universitario pueda desempeñar mejor este rol. Esto puede marcar una pauta hacia los demás CCT de la región.

Bajo la conducción de esta secretaría técnica, el CES salvadoreño ha logrado en el último año una serie importante de dictámenes: la banca para el desarrollo y la ley de asociaciones públicos privados. Asimismo, se ha discutido el pacto fiscal, el proyecto de ley sobre la micro, pequeña y mediana empresa; materias que no suelen abordarse en los otros CCT centroamericanos.

En realidad, la disparidad del funcionamiento de la secretaría técnica de los CCT retrata muchas veces la ausencia de un diseño apropiado del propio Consejo. El caso del CES salvadoreño subraya que existe una relación entre una secretaría técnica profesional, con adecuados recursos materiales, y el debate profundo de materias centrales del mundo de trabajo con

dictámenes consensuados por los interlocutores sociales.

5) El presupuesto del funcionamiento del Consejo

El desempeño del Consejo está condicionado a contar con los apropiados recursos económicos que le permita cumplir con sus tareas y no estar sujeto a limitaciones materiales. Para ello el presupuesto del Consejo se convierte en la herramienta básica para satisfacer este requerimiento.

Los presupuestos de los CCT de la región suelen provenir de una partida dentro del propio presupuesto del Ministerio de Trabajo, así los recursos materiales no tienen una fuente autónoma del Estado. Esto resulta explicable porque el CCT cumple un rol consultivo para el Estado y suele formar parte del organigrama del Ministerio de Trabajo. Esto no debe significar que la fijación de los recursos sea presupuestada exclusivamente por el propio Ministerio de Trabajo sin que participen las demás delegaciones del Consejo, de modo que se desconozca los criterios que definan los recursos necesarios.

En principio, hay escaso interés de los interlocutores sociales sobre la definición presupuestal del CCT, consintiendo que su fijación lo establezca el propio Estado. No obstante, se debe resaltar que se produce un mejor desempeño cuando los recursos materiales resultan suficientes para las labores. A modo de ejemplo, en el 2011 el CES salvadoreño recibió una asignación presupuestaria de 1.1 millones de dólares americanos, lo que les permitirá contratar al equipo técnico del CES, elaborar los estudios que sirvan de material de trabajo para sus miembros, el pago del local propio del CES y el apoyo para la participación efectiva de los diferentes sectores.

6) La relación entre el Ministerio de Trabajo y el CCT

El diseño de los CCT se plantea bajo dos modalidades en relación al Ministerio de Trabajo. Por un lado, es un órgano adscrito a él o que forma parte de su organigrama. Por otro lado, es un órgano autónomo del Ministerio con el cual se plantea una relación de coordinación. La mayoría de los Consejos de la región se decantan por esta segunda modalidad, aunque definidos presupuestalmente y con el apoyo del personal del Ministerio para desarrollar sus labores dentro de la secretaría técnica, como se ha señalado en párrafos anteriores.

La relación entre el Consejo y el Ministerio de Trabajo se desprende de la normativa de constitución del órgano tripartito. Sin embargo, la propia dinámica de funcionamiento del Consejo revela con mayor precisión el tipo de relación existente y el peso que

Los representantes no gubernamentales pueden enfrentar serias dificultades para abordar una serie de temas centrales, por las debilidades propias que tienen.

desempeña el Ministerio dentro de él. Evidentemente la viabilidad de un CCT con la oposición o la pasividad del Ministerio de Trabajo resulta difícil por superar.

Son tres los aspectos centrales en una relación entre el Ministerio de Trabajo y un consejo consultivo de trabajo, desde el punto de vista gubernamental. En primer lugar, la visión propia sobre el rol que cumple el Ministerio al interior del consejo. En segundo lugar, la valoración de la representación gubernamental sobre los otros miembros del Consejo. En tercer lugar, la perspectiva gubernamental sobre el Consejo, en especial sobre los retos que debe afrontar hacia el futuro.

La centralidad de los Ministerios de Trabajo en los CCT de la región ha quedado plasmada a lo largo del estudio. Los CCT de la región son tripartitos, el único caso de un espacio de diálogo social nacional donde se encuentra ausente el Estado ocurre en Panamá con la Fundación del Trabajo, aunque recientemente el gobierno panameño ha solicitado su incorporación. El tripartismo centroamericano está debidamente asentado en la región y se debe valorar que los CCT son permanentes, con independencia de los gobiernos de turno que dirijan a los Estados.

La dirección del Consejo recae sobre el Ministerio, mayormente en el propio Ministro de Trabajo, retratando la importancia que tiene el espacio de diálogo social para las autoridades gubernamentales. Si bien la dirección del Ministerio puede condicionar la actuación del CCT, en general no se han producido cuestionamientos a su rol de presidir el Consejo.

El déficit de la labor ministerial en el CCT son los escasos acuerdos que se alcanzan en sus sesiones, especialmente en lograr que sus políticas públicas reciban el respaldo que supone el consenso de los otros interlocutores sociales. El CCT dominicano es un buen ejemplo sobre discusiones sobre políticas públicas en su seno y que han recibido respaldo: las modificaciones al marco legal de la seguridad social, las iniciativas en políticas de empleo, el marco para la formación profesional.

Las delegaciones gubernamentales deben enfocarse en conseguir que sus propuestas en políticas públicas sean debatidas profundamente en las sesiones del CCT, con independencia de conseguir su aprobación. La iniciativa gubernamental y su implementación no deben verse melladas por la discrepancia manifiesta de los otros interlocutores sociales al respecto. Por el contrario, es un ejercicio democrático que puede enriquecer el diseño de las políticas públicas al incorporar las visiones de los sectores empleador y trabajador. Los CCT no deben ser percibidos como limitantes a la acción gubernamental

Es compartido por las representaciones gubernamentales las dificultades que se producen en los CCT cuando se abordan materias técnicas, especialmente cuando la temática requiere niveles de especialización para ser tratadas. Un déficit que no se ha resuelto por las carencias que existen en las secretarías técnicas de los Consejos. Si bien algunos Ministerios de Trabajo han puesto a su disposición sus técnicos gubernamentales a los interlocutores sociales, como en Honduras para la discusión del salario mínimo, esto tampoco suele ser una costumbre al interior de los CCT.

Otra dificultad muy presente desde la perspectiva gubernamental proviene de la ubicación del Ministerio de Trabajo al interior del Estado centroamericano, condicionado a la toma de decisiones de otros ministerios, como el de Economía que tiene una decisiva repercusión en el mundo del trabajo nacional, o a las normas dictadas desde el Congreso de la República. La incorporación dentro de la delegación gubernamental de funcionarios de los otros ministerios ha sido una respuesta a esta dificultad, como en Costa Rica u Honduras. Sin embargo, se requiere un nivel de institucionalización que facilite la participación de los agentes del Estado a las reuniones de los CCT, de modo que esa presencia aporte la visión complementaria estatal.

Los cambios en el mundo del trabajo se han venido

asentando en los últimos años en la región, por lo que los gobiernos son conscientes que el Estado siendo un actor principal va perdiendo protagonismo y que requiere del apoyo de la sociedad civil organizada, especialmente de los gremios empresariales y los sindicatos de trabajadores para afrontar estos cambios. El diálogo social es uno de los pilares para las políticas laborales, como lo resalta el nuevo Ministro de Trabajo guatemalteco, en este escenario cambiante. Por ello, el lugar de los CCT sigue siendo central desde la visión gubernamental y existe el profundo interés de fortalecerlo, aunque con los entendibles temores que muestran los desafíos actuales.

Balance

Se configura la imagen de un consejo consultivo de trabajo regional ubicado entre el primer y el segundo nivel de estratificación que planteamos al inicio del documento, donde si bien los CCT centroamericanos son espacios de diálogo social estables, evidencian una debilidad institucional, mayormente gobernados por dinámicas posicionales de los interlocutores sociales que dificulta arribar acuerdos.

La participación de los interlocutores sociales es continua, aunque existe cierto cuestionamiento a la legitimidad en las representaciones no gubernamentales. Cuestionamientos que se centran en la ausencia de otros sectores importantes del mundo del trabajo dentro del CCT. Sin embargo, queda la figura que los gremios empresariales y las centrales sindicales son interlocutores insustituibles para el funcionamiento del Consejo.

Han surgido de manera paralela y complementaria los Consejos Económicos Sociales en El Salvador, Guatemala y República Dominicana, ampliando la participación de los actores sociales. Esto no ha supuesto poner en tela de juicio la importancia de los CCT de la región.

Los CCT son presididos por la representación gubernamental, sin que esto impida constituir una junta directiva tripartita que distribuya las responsabilidades de su funcionamiento y consolide el espíritu del tripartismo en este espacio privilegiado de diálogo social.

El principal déficit de los Consejos Consultivos de Trabajo reside en la escasez de acuerdos, especialmente en acuerdos que tengan profundas consecuencias en el mundo del trabajo nacional. Resulta preocupante contar con un espacio de diálogo social que resulte poco relevante en la definición

de las principales materias del mundo del trabajo. De este modo pierde relevancia o referencia para la sociedad civil.

Se puede identificar como una de las causas de este déficit la ausencia de una secretaría técnica moderna que sirva de respaldo a las labores internas de los interlocutores sociales, especialmente en materias donde el aspecto técnico resulta sustancial. Al lado de esto, se puede señalar también que las negociaciones multilaterales que se reproducen en los CCT son gobernadas por dinámicas posicionales que dificultan la materialización de acuerdos. Asimismo, se debe resaltar la carencia en el seguimiento de los acuerdos. El fortalecimiento de los Consejos Consultivos de Trabajo se viene convirtiendo en un imperativo demandado por la sociedad civil. Se requieren respuestas consensuadas por los interlocutores sociales para abordar los cambios que se vienen desarrollando en el mundo del trabajo. Se trata de una responsabilidad compartida entre gobiernos, empleadores y trabajadores, donde la academia y la cooperación internacional pueden ser importantes aliados, como lo demuestra la experiencia salvadoreña. El reto es materializar ese fortalecimiento en acciones precisas que tonifiquen los CCT de la región. Una tarea a la que tampoco debe estar ajena la Organización Internacional del Trabajo.

Sobre el autor

MIGUEL F. CANESSA MONTEJO

Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid: Profesor de las Maestrías de Derechos Humanos y de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultor internacional.