

# RELATS – FORO RLT 2017

## UNA VISION COMPARATIVA DE LOS TÉRMINOS Y CONCEPTOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

**Gianni Arrigo**  
**Giuseppe Casale**

**OIT**  
**Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo**  
**LAB/ADMIN.Documento de Trabajo 8**

**Febrero 2010**

### **Prefacio**

La participación de los trabajadores, el involucramiento de los empleados y la información y consulta, son temas de relevancia para los administradores del trabajo. Los procedimientos de información y consulta a los trabajadores y sus representantes existen en todas partes. Dichos temas pueden ser de naturaleza diversa y reflejan, inevitablemente, los sistemas de administración del trabajo y relaciones laborales dentro de los cuales se aplican. Existen países donde los interlocutores sociales y otros entes se pueden poner de acuerdo sobre las normas informales, con marcos legislativos dentro de los cuales se desarrollan las modalidades de participación de los trabajadores. También existe otro grupo de países en el que ambos enfoques coexisten.

Actualmente, la creciente globalización del capital, productos y mercados laborales significa que las diversas formas de participación de los trabajadores deberían adaptarse y cambiarse ante los diversos desafíos. Con el apoyo del Profesor Gianni Arrigo, de la Universidad de Bari, hemos preparado esta perspectiva general de los términos y conceptos relacionados con la participación de los trabajadores, la misma que proporciona una visión comparativa de las leyes y usos en los diversos países, que puede ser útil al lector cuando trate el tema de información y consulta.

A través de los años, la OIT ha dedicado gran atención al estudio de ideas y prácticas sobre la participación de los trabajadores en las diferentes regiones del mundo. Realmente, diversos estudios y debates nacionales, regionales e internacionales sobre el tema han demostrado que existe una amplia diversidad de conceptos, normas, instituciones y prácticas. En este sentido, dicha diversidad hace que sea casi imposible llegar a un consenso internacional sobre el término “participación de los trabajadores”.

En las siguientes páginas, el lector encontrará una serie de prácticas, conceptos y modelos diversos que se aplican a la “participación de los trabajadores”. A pesar de que las listas no están en estricto orden alfabético, este documento se puede utilizar como un

*glosario*. El mismo proporciona ingresos fundamentales, así como referencia cruzada de diversos reglamentos, normas, prácticas, y conceptos de diversos países. Concebida como una herramienta educativa, este conglomerado de definiciones prácticas también proporciona a los profesionales y especialistas, consejos y sugerencias que ellos pueden tomar en consideración en su trabajo diario. Los especialistas jurídicos, funcionarios del gobierno, y trabajadores y empleadores encontrarán conceptos y prácticas reconocidos sobre la participación de los trabajadores. En general, esta visión comparativa tiene el propósito de contribuir con el desarrollo general de un sistema de administración del trabajo sólido, incluyendo un sistema de relaciones laborales.

Giuseppe Casale

## Introducción

### 1. La administración del trabajo: el rol de la participación de los trabajadores

Dentro del amplio significado de “administración del trabajo”, es de primordial importancia la aplicación de medidas que garanticen el funcionamiento efectivo de los modelos de información y consulta en el lugar de trabajo. Además de las diversas formas de comités de seguridad y salud (que se abordarán en una publicación aparte), existe una gran variedad de modelos que tratan sobre la “participación de los trabajadores” o del “involucramiento de los trabajadores”. Es un componente del rol que desempeñan los trabajadores cuando participan en la determinación y aplicación de las condiciones de trabajo y de empleo, incluyendo las medidas de seguridad. Esto, siguiendo la línea de las medidas generales que se deberán tomar en los Estados Miembros para garantizar una adecuada representación y consideración del “sistema de administración del trabajo”, en las entidades y/o maquinaria en las cuales se toman las decisiones, y se conciben las medidas de implementación con respecto a las políticas laborales.

En sí, el tema de la participación de los trabajadores o de los trabajadores en las decisiones de las empresas, ha sido de interés de la OIT durante muchos años con respecto a la generación de disposiciones regulatorias y análisis de las experiencias de su aplicación. Este interés se demuestra en diversos Convenios y Recomendaciones adoptados por la OIT sobre el tema de la participación<sup>1</sup>, y en los numerosos estudios e informes que la misma ha publicado<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Véase párrafos 7 y 12. Para un análisis de los Convenios y Recomendaciones sobre los derechos colectivos de los trabajadores y su incidencia en los diversos contextos de relaciones laborales, véase A. BRONSTEIN, “En aval, des normes internationales du travail: le rôle de l’OIT dans l’élaboration et la révision de la législation du travail, in J.C. JAVILLIER, B. GERNIGON (éd.), “Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir: Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos”, Ginebra, OIT, 2004, 219-249; G. CASALE, “Globalisation, Labour Law and Industrial Relations: Some Reflections”, (Globalización, Derecho Laboral y Relaciones Industriales; Algunas Reflexiones), Bulletin for Comparative Labour Relations, 55; G. CASALE, J. TENKORANG, “Public service labour relations: A comparative overview”. (Relaciones laborales del servicio public: Una vision comparative” Paper No. 17 (Documento No. 17), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Agosto 2008; A. PANKERT, “Social Concertation in Austria: What Does It Consist of and Why Does It Still Work after 30 Years?,” (Concertación Social en Austria: En Qué Consiste y Por qué Funciona Aún después de 30 años), Labour and Society, 12, 3, 1987; J. SCHREGLE, Forms of Participación in Management, Industrial Relations, 1970, 9, p. 117-122. Id, Participación de los trabajadores en las Decisiones dentro de los Emprendimientos, International Labour Review, Vol. 113, 1976, 1; y H. VILLASMIL PRIETO, “Relaciones Laborales en Tiempo Presente”, Caracas, Universidad Católica Andres Bello, 2007.

<sup>2</sup> Desde la segunda mitad de los años 1960 la OIT ha dedicado seminarios y conferencias de

importancia mundial al tema de la participación de los trabajadores, incluyendo Ginebra (1967) y Belgrado (1969). También ha publicado el primer estudio comparativo sobre el tema. Véase, especialmente, OIT, La participación de los trabajadores en las decisiones que se adoptan en las empresas, Documentos de una reunión técnica, Ginebra 20-29 de noviembre de 1967. Esta visión comparativa<sup>3</sup> de términos y conceptos relacionados con la participación de los trabajadores toma en consideración los documentos mencionados. Se pretende proporcionar una perspectiva amplia y racional de los diversos sistemas de participación de los trabajadores en la toma de decisiones de las empresas (comprendido en el más amplio sentido del término, es decir, como productores de bienes y servicios, de carácter público o privado, a las cuales los trabajadores prestan sus servicios). Esta visión comparativa también pretende proveer consideraciones útiles para que el lector tenga una mayor comprensión de un tema que es notable por su complejidad conceptual y regulatoria, especialmente en estos últimos tiempos, caracterizados por las crisis económicas y financieras.

## **2. Los conceptos sobre la participación de los trabajadores, la democracia industrial y la democracia económica: los elementos de continuidad y de discontinuidad. Los orígenes y primeros avances de la idea de participación.**

En los diversos sistemas nacionales de relaciones laborales contemplados en el presente estudio, el término “participación de los trabajadores” no tiene un significado único, claro, ni lo tienen los conceptos afines de democracia industrial y democracia económica, con los que la “participación de los trabajadores” comparte algunos principios y elementos. En efecto, los tres conceptos se usan mayormente como sinónimos o, en forma más precisa, como términos alternativos para un conjunto diverso, y no unitario, de derechos de los trabajadores que se originan en la ley o en los convenios, o en ambos. Es ampliamente sostenida la opinión de que la participación “representa una categoría técnicamente indeterminada de múltiples significados<sup>4</sup>. Pero, de hecho, el significado de

<sup>3</sup> Cuando prepararon esta visión comparativa de términos y conceptos sobre la participación de los trabajadores, los autores hacen referencia y utilizan información y definiciones publicadas en obras de la OIT, los organismos de la Unión Europea, y muchas otras fuentes. En particular, véase R. BLANPAIN (ed.), “International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations”; (Enciclopedia Internacional de Derecho Laboral y Relaciones Laborales); Kluwer, Deventer, Países Bajos (gran número de monografías cubriendo numerosos países).

<sup>4</sup> M. D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, en la Enciclopedia giuridica Treccani, Roma 1990. Para una reconstrucción de los temas sobre legislación laboral relacionados con la participación de los trabajadores a nivel internacional, también véase; R. BLANPAIN, *Representation of employees at plant and enterprise level, (Representación de los empleados a nivel de la planta y la empresa)*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994; T. KOCHAN, *Worker Participation and American Unions: Threat or Opportunity? (La Participación de los Trabajadores y los Sindicatos Estadounidenses: ¿Amenaza u Oportunidad?)*, con H.P. Katz y N. Mower, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1984; T. KOCHAN, T.H. KATZ, R. McKERSIE. *La Transformación de las Relaciones Laborales en los Estados Unidos*, Nueva York, NY: Basic Books, 1986; M. Weiss, *Trade Unions, Workers' participation and Collective Bargaining in Germany and the EU, (Sindicatos, Participación de los Trabajadores y la Negociación Colectiva en Alemania y la UE)*, in: J. G. Getman, R. Marshall (ed.), *The Future of Labor Unions, Organized Labor in the 21<sup>st</sup> Century (El Futuro de los Sindicatos, Trabajadores Sindicalizados en el Siglo XXI)*, 2004, p. 201 y siguientes; *Id*, *The European Community's Approach to workers' participation: Recent Developments (El Enfoque de la Comunidad Europea de la participación de los trabajadores: Avances Recientes)*, in: A. C. Neal (ed.), *Política Social*, 2004, 39; J. HYMAN, B. MASON, *Managing employee involvement and participation, (Gestión del involucramiento y la participación de los empleados)* Londres: Sage, 1995; G. STRAUSS, *Workers participation in management: An international perspective, (La participación de los trabajadores en la gestión: Una perspectiva internacional)* in *Research in Organisational Behavior*,

“participación”, así como el de democracia económica o industrial, varía considerablemente de un país a otro.

La definición real de “participación de los trabajadores” incluye diversos conceptos y disciplinas. Éstos corresponden a diferentes grados de “colaboración de los gestores”, que adquiere importancia en cualquier determinado sistema de administración del trabajo, incluyendo las relaciones laborales. Cualquiera sea la fuente (ley y/o contrato), parece que en la mayoría de los países la participación está basada en la diferencia de roles y poderes entre los empleadores y los trabajadores, cada uno con sus propias responsabilidades. Esto es cierto aún cuando genera un involucramiento más directo de los trabajadores (y/o de sus representantes) en las decisiones de la compañía.

Las formas y modelos de participación están condicionados por diversos factores tales como: la implementación del sistema de administración del trabajo, el sistema de relaciones laborales, los modelos de representación de los trabajadores, el carácter (público o privado) de la relación de empleo, la dimensión organizacional de las empresas y los mercados, y la relación entre las fuentes legislativas y las contractuales. La diversidad funcional de los sistemas de representación y de negociación en diferentes países, es el resultado de diversas tradiciones y prácticas sindicales de acción colectiva a nivel de las empresas individuales, los sectores industriales, y la política económica de manera más general. También aún existen diferencias significativas en una región como la Unión Europea, a pesar de la notable convergencia de los sistemas legales nacionales provenientes de las directivas comunitarias de información y consulta de los trabajadores.

La “participación de los trabajadores” es, por consiguiente, una categoría amplia y compleja, que incluye técnicas y conceptos regulatorios que pueden ser numerosos y recíprocamente diversos. A través de los mismos, los trabajadores – principalmente mediante sus representantes colectivos – pretenden influenciar ciertas decisiones tomadas por las empresas que los emplean, y también pueden compartir algunas de las consecuencias económicas y financieras de estas decisiones. Otra interpretación, que se concentra en aspectos sociales más generales, ve la participación de los trabajadores con respecto a la “posibilidad” y las experiencias, y con relación a los órganos y procedimientos que están dirigidos a “modificar o mejorar su relación y sus condiciones de empleo y, en muchos casos, también sus condiciones socio-económicas en la sociedad”. En el segundo y más amplio significado, la participación también incluye la negociación colectiva (especialmente a nivel de la empresa), entendido como un instrumento que puede condicionar, algunas veces en forma definitiva, las decisiones y funciones de las empresas.

*involucramiento de los empleados en Europa*, The Hague, Kluwer Law International, 2004. Para los aspectos del derecho comercial y societario de la participación, véase M.J. BONELL, “*La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese* Enciclopedia Giuridica Treccani”, Roma 1990. (Véase el Cuadro 1)

<sup>5</sup> See K.F. WALKER, *Workers' participation in management: Problems, practices and prospects (La participación de los trabajadores en la dirección: Problemas, prácticas y perspectivas)*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Boletín 12, 1975, 9, siguientes. “La participación de los trabajadores en la dirección ocurre cuando aquéllos que están debajo del tope de una jerarquía empresarial toman parte en las funciones directivas de la empresa”, especificando que “sigue de la definición neutral de participación como tomar parte en las funciones directivas que la participación de los trabajadores en la dirección no está restringida a instituciones especiales que comúnmente se pensaba como participativas, tales como los comités de empresa y organismos similares ... [la participación] puede tomar la forma de actividades tales como la práctica restrictiva, huelgas y otras

acciones unilaterales por parte de los trabajadores, por medio de las cuales los mismos participan en el ejercicio de autoridad e influencia de las decisiones y funciones directivas de la empresa”. En líneas similares, BAGLIONI G., *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Il Mulino, Boloña, 1995.

Sin embargo, este concepto de participación “todo incluido”, que también abarca la negociación colectiva, no encuentra gran consenso entre los especialistas. En tanto reconoce que los métodos participativos y de negociación tienen varios puntos de contacto y, mayormente, interactúan; muchos especialistas de administración del trabajo y relaciones laborales subrayan la clara división entre la negociación colectiva y la participación, así como la autonomía funcional de las mismas. Desde este ángulo, la negociación colectiva – como metodología regulatoria de la dinámica social – es diferente de la participación, especialmente debido a que está basada en la diferencia entre los intereses y la mutua libertad de acción de las partes interesadas y, por lo tanto, en la libertad de una de las partes para recurrir a formas de presión, o conflictos colectivos para oponerse o influenciar las decisiones y elecciones de la otra parte. Este elemento es externo y ajeno al método participativo, en el cual la influencia o condicionamiento de las elecciones de una parte siempre están basados en un “programa” de colaboración mutua, en cuyo contexto las partes actúan “con espíritu de cooperación” (para utilizar un término adoptado en la Directiva 94/45 de la Comunidad Europea sobre los Comités de Empresa Europeos (EWC por sus siglas en inglés), posteriormente incorporada en otras directivas relativas al involucramiento de los trabajadores).

No obstante, no deberíamos subestimar el hecho de que en algunos países la participación y la negociación colectiva comparten una serie de elementos organizacionales y procesales. Un ejemplo es el involucramiento: como sabemos, en los sistemas que adoptan modelos de un solo canal de representación de los trabajadores, no existe distinción entre las partes que tienen los derechos de información y consulta, y aquellas que tienen derecho a participar en las negociaciones.

Sin embargo, aún en los sistemas de doble canal de representación, existe una conexión entre la negociación colectiva y la participación. En dichos sistemas, los sindicatos, que son los únicos que tienen el poder de negociación colectiva, ejercen una gran influencia en la elección de los organismos que representan a los trabajadores en la empresa. Al hacerlo, sin embargo, ellos observan una clara diferencia en los roles y funciones de los representantes de los trabajadores en la empresa, quienes son los únicos que tienen derechos de información, consulta y cogestión (*infra*, § 7). En una serie de sistemas nacionales de administración del trabajo, es mediante la negociación colectiva que se crea y rige las formas del involucramiento de los trabajadores, y los sistemas de remuneración en los que participan los trabajadores de las ganancias o riesgos de la empresa.

Los conceptos de “participación de los trabajadores”, “democracia económica” y “democracia industrial” – algunas veces se utilizan indiscriminada e inapropiadamente como sinónimos – actualmente son diferentes de los conceptos elaborados en diversos países industrializados a fines del siglo XIX<sup>6</sup>. Caracterizados originalmente con respecto al valor, como objetivos de reforma (o elementos de programas de reforma) de un sello socialista o laboral, dichos conceptos se han liberado gradualmente de estas raíces<sup>7</sup> y se han integrado a los sistemas de administración del trabajo y relaciones laborales,

<sup>6</sup> Para ver la participación en el marco de las tres grandes “perspectivas” de la emancipación laboral (“antagonista”, “evolucionista” e “integracionista”) delineadas por el pensamiento socio-político del siglo XIX, véase A. ACCORNERO, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in *L'impresa al plurale*, n.3/4, 1999, Milán, p. 31.

<sup>7</sup> Véase Sidney and Beatrice WEBB, *The History of Trade Unionism (La Historia del Sindicalismo)*, nueva ed. (1920; Londres: Longman, 1950); A. FLANDERS, H.A. CLEGG (eds.), *The System of Industrial Relations in Great Britain: its History, Law and Institutions (El Sistema de Relaciones*

*Laborales en el Reino Unido: su Historia, Leyes e Instituciones*) (Oxford: Basil Blackwell, 1954), 337-38; E.H.HUNT, *British Labour History (Historia Laboral Británica), 1815-1914* (Londres: Weidenfeld y Nicolson, 1981).

distinguiéndose por sí mismos a nivel funcional (“relaciones laborales participativas”) y/o estructural (el “subsistema participativo” de las relaciones laborales).

La idea de involucrar a los trabajadores en las decisiones de la vida de la empresa se aplicó de diversas maneras en las doctrinas más avanzadas del siglo XIX. No obstante, recién en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, la idea de participación se concretó en instrumentos que, en vista de su importancia legal y su campo de aplicación, tocó el ámbito colectivo de los derechos de los trabajadores. Aparte de la negociación colectiva y las formas cooperativas de organización del trabajo, la participación de los trabajadores tomó formas organizacionales autónomas y legales, gracias al establecimiento de organismos representativos de los trabajadores (tales como los comités o comisiones de empresa, que representan a los trabajadores y empleadores) en diversos países europeos y, a través de disposiciones legales y/o convenios colectivos.

Cabe mencionar a los comités del Reino Unido, en cuya creación participó la Comisión Whitley, y los cuales se establecieron en compañías municipales en 1918. También vale la pena mencionar las leyes sobre los comités de empresa, dictadas en Austria (1919), Alemania, Checoslovaquia (1920) y Rusia (mediante un Decreto del 23 de abril de 1917, reconociendo algunas formas de comités de industria).

En los años 20, la participación de los trabajadores fue la idea y el objetivo más común en un número limitado de países europeos, tales como Austria y Alemania. En la experiencia sindical de Alemania en los años 20, la democratización de las relaciones económicas a través de la participación de los trabajadores parecía estar lista para asegurar el fin de la democracia política. La misma había permanecido como una declaración formal de la Constitución de Weimar, en el sentido de que “el ideal del socialismo no puede concretarse hasta que la economía se gestione y dirija en forma democrática. La esencia de la democracia radica en la participación”<sup>8</sup>. Esta propuesta va mucho más allá de los límites creados por la combinación y contradicción de los conflictos de clase, y la colaboración entre el capital y el trabajo, o entre el valor del término “democracia” y las experiencias de las “repúblicas socialistas” en el período transcurrido entre una y otra guerra. Su mérito radica en que ayudó a definir (no solo teóricamente) un contrapoder organizado para oponerse a la posición dominante de los empresarios en las empresas individuales, y de la economía de manera global, así como a participar en el ejercicio del poder.

Sin embargo, las aspiraciones de los movimientos sindicales en una serie de países, y la apertura de algunos gobiernos nacionales hacia formas institucionales de participación de los trabajadores aparte de la negociación colectiva, estaban ya perdiendo su ímpetu y pujanza durante la segunda mitad de los años 20. La idea de participación fue dejada de lado, y allí permaneció hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Solamente fue en ese momento que la participación de los trabajadores comenzó nuevamente a ocupar un lugar destacado en el debate sindical y en la agenda de la administración del trabajo de diversos países, con el establecimiento o restablecimiento (en países que habían estado oprimidos por regímenes totalitarios) de comisiones de empresa o comités de empresa, mediante disposiciones legislativas o contractuales.

<sup>8</sup>F. NAPHTALI, *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel* (1928); en el proyecto para el Adgb (Federación Sindical Alemana) de Naphtali's “La Democracia Económica”, congreso de 1928, véase W. LUTHARDT (Hg.), *Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Materialien zur gesellschaftlichen Entwicklung 1927-1933*, Bd. 2, Frankfurt. M. 1978; G.E. RUSCONI, *La crisi di Weimar*, Einaud, Torino 1977, p. 176; véase también G. CASALE, *European Works Councils and Industrial Relations in Europe: East-West Comparison (Los Comités*

*de Empresa Europeas y las Relaciones Laborales en Europa: Comparación Este-Oeste*, OIT, Budapest, 1999.

Por ejemplo, fue en los primeros años de la postguerra que el tema de la participación de los trabajadores se debatió ampliamente en la entonces República Federal Alemana. El asunto primeramente tomó forma institucional mediante la ley de 1951, que estableció el sistema de representación igualitaria de los trabajadores en los comités de vigilancia de las grandes empresas del sector del carbón y del acero (*Montanmitbestimmungsgesetz*). En los años siguientes, que coincidieron con el período de reconstrucción y desarrollo de diferentes sectores de la economía, diversos Estados Miembros de la OIT – inclusive algunos países en desarrollo – tomaron un nuevo interés en la participación de los trabajadores.

A nivel internacional, la participación de los trabajadores se tornó un tópico importante en los años 60, mucho después de la “negociación colectiva”. Éste último – como se menciona anteriormente – fue mayormente bien comprendido como concepto antes de la Segunda Guerra Mundial. Durante los últimos años de la década de los 40 e inicio de la década de los 50, no sólo se comenzó a difundir en Europa, sino también en otras partes del mundo. El concepto de participación de los trabajadores progresó en algunos países del Asia, África y América Latina. El liderazgo político de dichos países lo vio como una forma de colaboración entre los trabajadores y la gerencia. En realidad, por el bien del desarrollo económico nacional, los gobiernos esperaban que la participación de los trabajadores venciera al antagonismo tradicional de la relación empleado-empendedor, sustituyéndolo con una forma de colaboración o alianza.

En otras partes del mundo, por ejemplo en los Estados Unidos, la participación de los trabajadores se amplió mediante la introducción de nuevas relaciones individuales de empleo, que estuvieron caracterizadas como “relaciones humanas”, una clase de pre-figura de lo que se entiende hoy en día como el “involucramiento de los trabajadores”. Asimismo, en los países europeos mediante los comités de empresa, los comités sindicales u organismos similares, la participación de los trabajadores sirvió de apoyo a la tendencia general hacia una voz creciente de que los trabajadores tomaran parte en las decisiones de la empresa. Actualmente, un sistema nacional de participación de los trabajadores que atrae la mayor parte de la atención es el sistema de cogestión en Alemania. En el pasado, especialmente en el anterior bloque comunista, el sistema de autogestión de los trabajadores en Yugoslavia atrajo, asimismo, bastante interés.

El desarrollo de los acontecimientos arriba mencionados tuvieron una creciente influencia en la acción y la agenda de la OIT (véase párrafos 6-7).

### **3. La democracia económica y la democracia industrial**

El concepto y la idea de “democracia económica” se tornaron históricamente relevantes frente a un contexto de evaluación crítica del concepto de democracia – según se le conoce y como está establecido en los Estatutos de Constitución de la era moderna – vinculados al esquema de representación política. Frente al modelo, débil o inadecuado, de democracia puramente formal (como la proclamación simplemente formal de la igualdad de los ciudadanos ante la ley – el corolario de igualdad en la participación en el ejercicio de la soberanía popular), se aplicó la necesidad de una “democracia fundamental”<sup>9</sup>. A partir de esta crítica radical de elementos de la democracia formal, el programa de democracia económica tiene como objetivo poner de relieve que la democracia no puede ser dividida desde la estructura económica en la que existe.

+

El concepto (y programa ambicioso) más amplio de “democracia económica” está frecuentemente yuxtapuesto con el concepto de democracia industrial<sup>10</sup>. En la experiencia anglosajona, especialmente, este concepto parte de un conjunto de fundamentos teóricos no orgánicos, e incluye una variedad de mecanismos. Éstos van desde los mecanismos típicos de la defensa del trabajo, que data desde los primeros días del movimiento obrero (tales como la representación en las fábricas, los fondos de resistencia, las sociedades de ahorros mutuos, etc., las mismas que – en forma de “organizaciones sociales” – corresponden a la democracia asociativa); o aquéllos que están dirigidos a influenciar el “proceso industrial” en sí, a través de los conflictos colectivos y de la valorización del método de negociación, la cual tiende a absorber y, resolver dentro de sí misma, los aspectos participativos; hasta (la preparación de) las formas de participación de los trabajadores en los órganos rectores de las empresas comerciales, con miras a “democratizar” las relaciones laborales dentro de las compañías y “cambiar los mecanismos de la sociedad”, que van más allá del método de negociación.

El término “democracia industrial” es bastante amplio. Según un organismo de opinión de reconocido prestigio, es correcto hablar de democracia industrial solamente con referencia a la formación y construcción de poderes que contrarresten los poderes de la gerencia. Por ejemplo, en la experiencia británica, este término abarca diferentes conceptos desarrollados a través de diversas décadas: desde las teorías de Sidney y Beatrice Webb, pasando por el informe del Congreso de Sindicatos, de 1974, hasta el Informe Bullock<sup>11</sup> (que permaneció incompleto después de que el gobierno conservador liderado por la señora Thatcher entró en el poder). El informe Bullock propuso en forma más específica la participación de los trabajadores en los directorios de las compañías que tenían más de 2,000 trabajadores, bajo la fórmula de “2X + Y”, designando a los trabajadores (nombrados por los sindicatos), y a un número igual de representantes de los accionistas (2X), que podían invitar a participar a personas ajenas a la compañía (Y). Hasta hace poco tiempo, esta yuxtaposición de la democracia económica e industrial llegó a un consenso – por lo menos en teoría –, debido a cierto tipo de malentendido o cambio en la terminología. Este hecho, sin embargo, nos permite apreciar la complejidad de la “teoría” y la “práctica” de la democracia en el centro de trabajo, en la economía y en la sociedad de manera global (democracia industrial, democracia económica y democracia política). Estas formas de expresar la democracia parecen estar ligadas por relaciones de continuidad y causalidad: “en las cuales la democracia industrial decide sobre los propósitos y la distribución de la producción de toda una industria; estas decisiones necesariamente influenciarán (y serán influenciadas por) la política económica nacional en su totalidad, la cual necesariamente debe cubrir tanto la producción como la distribución.

<sup>10</sup> En *Ascenso y Caída de la Justicia Económica*, Oxford, Oxford University Press, 1985, C.B. MACPHERSON hizo la siguiente distinción entre *democracia industrial* y *democracia económica*: mientras que la primera “se refiere principalmente a las decisiones con respecto a la producción (condiciones de trabajo, métodos y objetivos de producción, y la distribución de la producción)”, la segunda “se refiere principalmente a la distribución de bienes sociales en toda la sociedad”; esta expresión “no debería entenderse solamente como la distribución de los ingresos, sino, sobre todo, como la distribución de poderes y oportunidades en el ámbito económico”.

<sup>11</sup> Report of the Commission on Industrial Democracy (Informe de la Comisión sobre Democracia Industrial), Londres, HMSO, 1977; O. KAHN FREUND, *Industrial Democracy (La Democracia Industrial)*, *Industrial Law Journal* 1977, 6 (1): 65-84, P. DAVIES y Lord WEDDERBURN de CHARLTON, *The Land of Industrial Democracy (La Tierra de la Democracia Industrial)*, *Industrial Law Journal*, 1977, 6(1):68-89.



Aquí, la democracia industrial debe estar de acuerdo con la democracia económica, y también con la democracia política”<sup>12</sup>.

Un vínculo más estrecho funciona en dirección contraria: la democracia económica tiene que ver con una distribución justa, no solamente del producto bruto interno, sino también de otros bienes sociales, incluyendo la posibilidad de ingresar a puestos gratificantes y bien remunerados. Uno de los objetivos de la democracia económica parece, por lo tanto, coincidir con algunos de los objetivos de la democracia industrial. La continuidad entre la democracia económica y la industrial también consiste en que cualquier participación en la economía de la empresa requiere cierto grado de participación en las decisiones de la gerencia. Las numerosas propuestas legislativas y de otra índole sobre la participación económica y/o financiera (no sin correr el riesgo de confundir los roles, funciones y ámbitos de participación y negociación, y algunas veces también de la eficacia) que se han debatido en diversos países, ponen énfasis en este aspecto.

La fórmula de democracia económica, tal como se manifiesta en la experiencia y evolución teórica de algunos sistemas nacionales europeos, realmente sintetiza los términos fundamentales de democracia, trabajadores y empresa. Esta forma plantea principalmente dos preguntas: a) Si están presentes y activas las fuerzas económicas en las estructuras del sistema democrático, y en qué forma lo están; y si existen disparidades o distorsiones entre las disposiciones legales (incluyendo aquéllas de relevancia Constitucional) y las circunstancias reales; y b) Si se ejercen y si son efectivos los principios y normas de la democracia en las relaciones de la iniciativa empresarial con los sindicatos.

#### **4. La participación de los trabajadores y la cooperación de los gestores. El interés de los trabajadores y de las empresas.**

La participación de los trabajadores se ha aplicado de muchas maneras y en diversos contextos en todo el mundo, donde la ley o la negociación colectiva desempeñan la función de variar el grado de agudeza que rigen los derechos de los trabajadores.

En Europa, la participación de los trabajadores en la dirección se extendió de diversas formas durante las tres cuartas partes del siglo XX, y durante los últimos veinticinco años de dicho siglo, la empresa comercial en Europa evolucionó a un patrón de organización que puede ser designado de mejor forma como “la empresa participativa.” Esta evolución implica cambios en los modelos conceptuales de la empresa, y un esfuerzo continuo para resolver ciertos problemas prácticos que parecen ser inherentes a la participación. A diferencia de los modelos clásicos de organización, la empresa participativa es una coalición de los intereses en conflicto y los intereses cooperativos. La experiencia demuestra que la participación no quita, sino que, cambia, la naturaleza de las relaciones e interacciones humanas.

En el contexto de la Unión Europea, la formas elementales de participación de los trabajadores, entendidas como procedimientos de información y consulta de los trabajadores cuando la empresa toma determinadas decisiones (tales como las que se refieren a los despidos colectivos, al traspaso de empresas y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores), difundidas en todos los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) desde mediados de los años 70. Mientras que esto se debió, en parte, a una serie de

<sup>12</sup> C.B. MACPHERSON, *op. cit.*; también véase, H. CLEGG, *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Oxford, Blackwell, 1976. Versión traducida: H. CLEGG, *El Sindicalismo en un sistema*

disposiciones legislativas expedidas por las instituciones de la UE, deberá, sin embargo, tomarse en consideración que en muchos países europeos, la idea, cultura y práctica de la participación de los trabajadores nació y maduró antes – e independientemente de – dichas disposiciones.

Realmente podemos decir que fue la afirmación y consolidación de los modelos participativos de diversos países europeos que influenciaron la producción legislativa de la UE. Las formas de participación de los trabajadores en las decisiones de las compañías y en las empresas comerciales, algunas de ellas complejas y estructuradas, se podían encontrar en algunos países europeos mucho antes de los años 70. El resultado de la eficacia de las leyes y/o acuerdos depende del grado de evolución y estabilidad del sistema de administración del trabajo y relaciones laborales, y de la fuerza y representatividad de los interlocutores sociales.

Independientemente del grado de evolución y estabilidad de los sistemas de administración del trabajo y relaciones laborales, los diversos modelos de participación de los trabajadores, sin embargo, sí tienen una característica común. No son concebidos como elementos “independientes”, sino como parte de un complejo sistema de relaciones colectivas de la empresa. A partir de un núcleo mínimo de derechos de información de los trabajadores y/o sus representantes en asuntos que les conciernen en forma más directa (tales como la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, y la protección del empleo y las condiciones de trabajo en situaciones de crisis o de reestructuración), su objetivo es influenciar las más importantes decisiones de la gerencia.

Solamente debemos observar que, sin actuar como suplentes de los modelos de las relaciones colectivas basadas en una combinación del conflicto y la negociación, las formas de participación probadas en diversos países son una fuente adicional para que los sindicatos puedan resolver las dificultades que encuentran frecuentemente en la negociación colectiva “adquisitiva”. En este caso, el significado constituye la negociación diseñada para mejorar las disposiciones regulatorias anteriores, y para contrarrestar la tendencia de las empresas hacia la adopción de formas de involucramiento de los trabajadores comprendidas única o, principalmente, como técnicas de gestión de recursos humanos. Al mismo tiempo, se considera que la participación es funcional para la necesidad de competitividad del sistema económico, ya que es una herramienta útil para que las empresas reduzcan los conflictos y, con el consentimiento previo de los trabajadores y sus representantes, logren condiciones técnicas y organizacionales adaptables y flexibles, necesarias para competir o, simplemente, sobrevivir en el mercado actual.

La colaboración de los trabajadores en el proceso de producción y rendimiento de la compañía se considera importante, debido a que permite que funcionen sin complicaciones los sistemas organizacionales que necesitan el aporte efectivo de todas las partes interesadas en la mejora continua. Esto va más allá de un simple consenso o “paz social”.

La colaboración es esencial para obtener aquella flexibilidad que es una condición previa para la “readaptación” y competitividad de la empresa. En este sentido, es un “bien colectivo”: que es común tanto para la empresa como para los trabajadores.

En algunos países y en ciertos sectores, la gerencia ha tratado de obtener esta colaboración mediante una relación directa con los trabajadores (“participación directa”<sup>13</sup>),

<sup>13</sup> La participación puede ser *directa* o *indirecta*, y *pasiva* o *activa*: depende de la forma en que se haya desarrollado en la organización. La *participación directa* implica a los propios empleados, mientras que la *participación indirecta* se lleva a cabo a través de la intermediación de los

organismos representativos de los empleados, tales como los comités de empresa o los sindicatos. Sobre este punto, véase los pies de página 1, 3 mencionados anteriormente.

algunas veces pasando por encima de sus representantes. Sin embargo, durante las dos últimas décadas, muchas compañías han considerado que no es práctico aislar a los sindicatos, los cuales continúan siendo suficientemente fuertes, en tal eventualidad, para continuar poniendo obstáculos. Por lo tanto, la apertura a las “dinámicas” o “prácticas” participativas, que son llamadas de diversas formas y que están organizadas de diversas maneras, es un aspecto que está obteniendo mayor importancia para las empresas en situación de crisis. Esto va más allá de cualquier intención – algunas veces exitosa – de su parte para “no sindicalizar” ni “individualizar” las relaciones con los trabajadores.

También se considera muy ventajoso que las compañías sostengan una alianza con los sindicatos y los trabajadores durante los períodos de intensa reestructuración. En dichas ocasiones las compañías se encuentran particularmente vulnerables y necesitan una legitimación social, o hasta un apoyo con respecto a las instituciones públicas a las cuales solicitan ayuda económica, y con relación al “excesivo” número de trabajadores que tienen que soportar el costo del reajuste.

## 5. La participación económica y financiera

Una variación adicional del concepto en cuestión es el de la participación económica y financiera. La idea de participación de los trabajadores en la economía (y, más específicamente en la economía de la empresa), fue relanzado en diversos países a principios de los años 80, frente a un escenario de debate de la “economía compartida”<sup>14</sup>.

Este término volvió a figurar en un proyecto que se remonta al período 1920-1930 (y que posteriormente reapareció en varios países entre los años 1950 y 1960), y el cual está basado en la necesidad de los partidos reformistas y los sindicatos de redefinir sus ideas políticas, con relación a los modelos clásicos de planificación económica, y al incipiente éxito de las teorías y programas neoliberales.

Las dificultades para ampliar (pero algunas veces, para reafirmar) lo que podría llamarse experiencias clásicas de la democracia industrial provenientes tanto de fuentes contractuales como legislativas, o respaldadas por ambas, sin duda contribuyen al renacimiento de la idea de participación de los trabajadores en la economía. Por lo tanto, surge la necesidad de extender el concepto de democracia al campo económico<sup>15</sup>, como lo ha declarado el movimiento obrero internacional en diversas ocasiones en los años 90.

Las raíces y fundamentos culturales de este proyecto son, por lo tanto, progresivos, lo que varía es el grado y el ámbito de referencia de la participación económica. Para algunos<sup>16</sup>, la democracia económica puede estructurarse eficazmente en el sistema

<sup>14</sup> Aquí sólo debemos tomar nota de los aportes de M.L. WEITZMAN, *The Share Economy: Conquering Stagflation (La Economía Compartida: Conquistando la Estagflación)*, 1984, Harvard University Press, Cambridge, MA; J.E. MEADE, *Agatopia: The Economics of Partnership (Agatopía: La Economía de la Participación)*, Aberdeen. The David Hume Institute. 1989; and P. SANTI, *Economia della partecipazione e relazioni industriali*, *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali*, 43/1989. Para una reconstrucción crítica, véase M. CARRIERI, 1991, *title cit.*, p.552. Desde una perspectiva diferente, véase: O. ERMIDA URIARTE, *El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo*” en *Derecho Laboral*, enero-marzo 2008, FUC, Montevideo; H. VILLASMIL PRIETO, *Relaciones Laborales en Tiempo Presente*, *title cit.*

<sup>15</sup> El mismo que está vinculado, desde un punto de vista conceptual, al programa de “Democracia Económica”, F. NAPHTALI, *cit.*

<sup>16</sup> J.E. MEADE, 1989, *title cit.*

macroeconómico. Otros<sup>17</sup>, preferirían un camino sin implicancias “políticas” - una meta que podría cumplirse combinando la democracia económica con un manejo más democrático de las empresas individuales (lindando con el autogobierno), sin prestar atención a sus consecuencias y efectos macro-económicos.

En cuanto a la participación económica en especial, debemos recordar que en muchos países los procesos de reasignación de capitales causados por las políticas de privatización y la globalización, abren nuevas posibilidades para la participación de los empleados en la gobernanza y el capital de la empresa: por un lado, la transformación de las estructuras de gobernanza y propiedad con la difusión de la participación accionaria y, por el otro lado, la creciente importancia del “capital humano” en la generación del valor en las empresas.

Éstos son los factores que conducen a superar la división “subjética” tradicional entre el capital y los trabajadores, desde el punto de vista de la responsabilidad para orientar a la empresa y las fuentes de ingresos relativas, tales como las ganancias del capital, o los ingresos de los empleados por trabajo.

La asignación de ingresos de los trabajadores también se está desarrollando de la misma manera. Esto se aplica más específicamente a los ahorros del seguro social, que ahora tienden a hacer un giro de una potente intermediación pública - a través de la deuda fiscal - y un sistema de jubilación por reparto<sup>18</sup>, a formas basadas mayormente en el mercado bursátil, especialmente desde una perspectiva a largo plazo.

Estos factores han creado un marco en el cual la participación accionaria de los empleados ha adquirido una asociación “fisiológica” en el funcionamiento de la economía de mercado, no tanto en términos de la redistribución (de salarios), sino de la creación de un valor intrínseco en las funciones de la empresa. No es una coincidencia que la mayoría de experiencias significativas de participación en el accionariado de los empleados se han desarrollado en los países anglosajones, donde se ha fomentado el crecimiento de la participación de los empleados en el capital de las compañías a través de políticas de incentivos. En la mayoría de los modelos orientados a los mercados, que se caracterizan por el predominio de compañías públicas y formas “institucionalizadas” de administración de ahorros de los trabajadores, la participación en el accionariado de los empleados ha tenido un creciente rol en la continuación de las estrategias de crecimiento de la compañía, que son coherentes con la mejora de los recursos humanos tanto del empleo como del aumento del total de ingresos de los trabajadores.

## **6. El concepto de participación de los trabajadores en el lenguaje de la OIT.**

El término “participación de los trabajadores”, como se utiliza en la OIT, mayormente se refiere al nivel de la empresa<sup>19</sup>, Mirando más detenidamente el tema, en el lenguaje

<sup>17</sup> R.A. DAHL, Prefacio a la Democracia Económica, Imprenta de la Universidad de California, Berkely, 1986.

<sup>18</sup> A. OJEDA AVILES (ed.) *La Seguridad Social en el Siglo XXI*, (Murcia, Ediciones Laborum, 2008).

<sup>19</sup> En el lenguaje de la OIT, el involucramiento de las organizaciones de trabajadores en la formulación de políticas a nivel macro (es decir, las ramas de la actividad económica que afectan la economía nacional en su totalidad) es habitualmente llamada “consulta y colaboración”, no “participación de los trabajadores”. En efecto, el título de la Recomendación No. 113 de la OIT sobre Consulta y Colaboración entre las Autoridades Públicas y las Organizaciones de Empleadores

y Trabajadores a Nivel Nacional e Industrial, nos dice exactamente cómo utiliza la OIT esta terminología. Además, la consulta y colaboración bipartita o tripartita en los temas de la política formal de la OIT existe una preferencia por términos más específicos y limitantes, como, por ejemplo, “la participación de los trabajadores en las decisiones dentro de las empresas”, en lugar de “la participación de los trabajadores”. Por lo tanto, para la OIT, relacionar la participación con la toma de decisiones es importante ya que excluye, por ejemplo, los planes de participación de los trabajadores (involucramiento) en los resultados de la empresa, tales como las diversas formas de participación en los beneficios. En otras palabras, la OIT comprende la expresión “participación de los trabajadores” como “participación de los trabajadores en la toma de decisiones en el ámbito de la empresa”.

Como se puede ver en el texto de las diversas normas internacionales, la participación de los trabajadores abarca la negociación colectiva. A pesar de que el término participación de los trabajadores, o su equivalente, tiene diferentes significados en diversos países, aún se utiliza algunas veces en su sentido más amplio en las leyes y usos de la mayor parte de los países. La existencia de tal variedad de significados de seguro alentará a los especialistas y profesionales a ampliar el desarrollo del concepto, con miras a lograr un consenso internacional del real significado del término “participación de los trabajadores”. De todos los estudios e investigación llevados a cabo hasta la fecha, se puede sacar una conclusión importante: en la mayoría de los países vemos una tendencia común de los trabajadores y sus representantes a estar cada vez más relacionados en la toma de decisiones a nivel de la empresa.

Es la forma, la manera, en la cual se logra tal alianza de los trabajadores con sus representantes, la que varía considerablemente de un país a otro. El debate aún está abierto; sin embargo, podemos adelantar algunas hipótesis relativas a las recientes tendencias en este campo. Por ejemplo, se ha estado generando una forma de cambio cultural de parte de los representantes de los trabajadores y los sindicatos. Ciertamente existe una mayor conciencia sobre la internacionalización de las estrategias de la compañía, y mayor información sobre las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, así como nuevas modalidades en todos los países. Estos hechos están creando una nueva mentalidad de participación, que trasciende a los países de la OIT.

En algunos países, se han creado redes de representantes de los trabajadores, un avance que puede reforzar la coordinación y la acción conjunta. También existe una mayor tendencia en algunos países y regiones a establecer órganos representativos a nivel grupal, que muestra una propensión hacia la centralización de las relaciones laborales a nivel de las empresas. Esto podría dar más facilidades a los representantes de los trabajadores para recoger información y comprender la estrategia de la compañía y, por consiguiente, finalmente hacer que su participación en la toma de decisiones sea más significativa. Estos cambios probablemente sean más importantes en los países donde la participación de los trabajadores ya se encuentra bien avanzada.

En este sentido, los instrumentos internacionales proveen el marco dentro del cual podría encaminarse la participación de los trabajadores, a la vez que proveería una fuente de regulación de los procedimientos en esta delicada área.

Los estudios e investigación llevados a cabo sobre la participación de los trabajadores indican que ésta se ha aplicado de muy diversas maneras en los diferentes Estados Miembros de la OIT, a través de disposiciones legislativas y/o contratos colectivos.

Mediante un análisis comparativo se puede apreciar que la activación de los procesos participativos es más efectiva y significativa en los sistemas (sean nacionales o

“regionales”, tales como la Unión Europea) que adoptan disposiciones legislativas ad hoc,

social y económica son elementos integrales de la filosofía y estructura tripartita de la OIT. También véase G. CASALE, *Workers' Participation and the ILO position (La participación de los trabajadores y la posición de la OIT)*, *Some Reflections (Algunas Reflexiones)*, en M. Weiss, M. Sewerinsky, *Handbook on Employee Involvement in Europe (Manual sobre el Involucramiento de los Empleados en Europa)*, Kluwer, La Haya, 2005.

que son respaldadas y se vuelven más efectivas mediante medidas de apoyo adecuadas en la esfera político-institucional. Dichas medidas frecuentemente implementan los acuerdos alcanzados por los interlocutores sociales a través de las consultas.

Las formas de regulación de la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas por medios legislativos tienen una función estabilizadora importante, ya que coloca los procedimientos de información, consulta y negociación en una posición objetiva y mayormente obligatoria. En un gran número de sectores económicos, dichos procedimientos ya han sido establecidos con cierta frecuencia a través de la negociación colectiva. Para este tipo de empresa, las nuevas formas de representación que pueden satisfacer y proteger adecuadamente los intereses de los trabajadores en el campo de las actividades de la empresa, generalmente se adoptan conjuntamente con las formas tradicionales.

## **7. Las Normas Internacionales del Trabajo que tratan sobre la Participación de los trabajadores**

La Recomendación No. 94 (1952) sobre la Colaboración en el Ámbito de la Empresa enfatiza el concepto de que se deberán tomar las medidas adecuadas para promover la consulta y la colaboración entre empleadores y trabajadores a nivel de la empresa sobre temas de interés mutuo. Estos asuntos, sin embargo, no deberán caer dentro del campo de los temas que serán manejados por la maquinaria de negociación colectiva, o alguna otra maquinaria diseñada para determinar los términos y condiciones de empleo (párrafo 1). La Recomendación hace una clara distinción entre el rol de la negociación colectiva y el de la consulta. El texto enfatiza que la consulta y la colaboración deberán facilitarse dentro de la empresa, impulsando acuerdos voluntarios entre las partes, o promoviendo leyes y reglamentos concernientes al establecimiento de organismos de consulta y colaboración. Estas leyes y reglamentos también deberán determinar el ámbito de aplicación, funciones, estructura y métodos de funcionamiento de dichos organismos, según corresponda a la situación nacional.

Quince años después de la adopción de la Recomendación No. 94, se puso de manifiesto que se requerían normas adicionales para promover las comunicaciones a nivel de la empresa. Por consiguiente, en 1967, la OIT tomó la decisión de adoptar la Recomendación No. 129 sobre las Comunicaciones dentro de la Empresa. Esta Recomendación está compuesta por quince párrafos y está dividida en dos partes principales: la primera trata sobre las consideraciones generales, mientras que la segunda se refiere a elementos más específicos relacionados con la “política de comunicaciones” que deberá implementarse dentro de la empresa.

En el espíritu de la Recomendación No. 129, cada Estado Miembro deberá llamar la atención de las personas, organizaciones y autoridades que podrían estar relacionadas con el establecimiento de políticas concernientes a las comunicaciones trabajadores-gerencia a nivel de la empresa. Tanto los trabajadores como la gerencia reconocen la importancia de mantener un clima de mutuo entendimiento y confianza dentro de la empresa, ya que esto fomenta su eficiencia y las aspiraciones de los trabajadores. Dicha atmósfera deberá promoverse a través de una rápida difusión e intercambio de información relativas a diversos aspectos de la vida laboral en la empresa. Por lo tanto, en consulta con los representantes de los trabajadores, la gerencia deberá tomar las medidas adecuadas para aplicar una política eficaz para comunicarse con ellos y con los propios trabajadores

(párrafo 2). No obstante, una política de comunicaciones efectiva también deberá asegurar que se brinde la información y que se lleve a cabo la consulta entre las partes interesadas, antes de que la gerencia tome decisiones sobre temas de vital importancia para los trabajadores. Además, la divulgación de información no deberá ocasionar daño a ninguna de las partes (párrafo 3).

La Recomendación No.129 también reitera que el método de comunicaciones entre la gerencia y los trabajadores no deberá, en modo alguno, disminuir el principio de libertad sindical. En otras palabras, dichas políticas de comunicaciones no deberán ocasionar ningún perjuicio a los representantes de los trabajadores elegidos libremente, ni a sus organizaciones, ni deberán restringir las funciones de los órganos representativos de los trabajadores. Esto es importante ya que, en la práctica, normalmente es difícil para los representantes de los trabajadores hacer valer su derecho a recibir información, especialmente a efectos de la negociación colectiva. Frente a esta realidad, la Recomendación presenta un conjunto de principios que deberán orientar a las organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores en el establecimiento, implementación y mantenimiento de políticas de comunicación efectivas. Por ejemplo, las políticas deberán adaptarse a la naturaleza de la empresa, tomando en cuenta su tamaño y composición, así como los intereses de su personal. Para lograr este objetivo, los sistemas de comunicaciones de las empresas deberán estar diseñados de manera que aseguren una comunicación bilateral genuina y regular. Dicha comunicación es especialmente importante entre los representantes de la gerencia y los trabajadores, incluyendo el diálogo entre los representantes de los sindicatos y el personal directivo superior, tales como los directores de la empresa o el director de recursos humanos.

El aspecto más importante de la política de comunicaciones es la elección de métodos adecuados de comunicación e intercambio de información. Éstos pueden incluir el uso de los siguientes medios de difusión: a) reuniones con el fin de intercambiar opiniones e información; b) medios dirigidos a determinados grupos de trabajadores, tales como boletines de los supervisores y manuales sobre la política del personal; c) medios con una distribución mayor, tales como publicaciones (por ejemplo, revistas y periódicos editados por la propia institución, boletines informativos, folletos de información e inducción), tableros de anuncios, informes anuales o financieros presentados de manera que sean de fácil comprensión para todos los trabajadores, cartas de los trabajadores, exposiciones, visitas a la planta, filminas, diapositivas, o televisión; d) mecanismos que permitan a los trabajadores presentar sugerencias y expresar sus ideas sobre cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la empresa (párrafo 13).

En la práctica de las relaciones de los trabajadores con la gerencia, el tema de la divulgación de información está cobrando importancia. A nivel empresarial, la alta dirección mayormente se resiste a revelar información a los trabajadores, argumentando que la información operativa es demasiado delicada o demasiado importante. No obstante, la gerencia deberá, en la medida de lo posible, proveer información sobre todos los asuntos de interés de los trabajadores relativos al funcionamiento y panorama futuros de la empresa, así como a la actual y futura situación de los propios trabajadores. Dicha información deberá estar dirigida a los trabajadores o sus representantes - tomando en consideración la naturaleza de la información, en la medida en que su divulgación, como lo establece la Recomendación, “no cause daño a ninguna de las partes” (párrafo 15).

La Recomendación examina con mayor detalle la clase de información que la gerencia estará facultada a comunicar a los trabajadores y sus representantes, por ejemplo: información sobre las condiciones generales de empleo, incluyendo la contratación, transferencia y terminación; la descripción de puestos y la disposición de puestos específicos dentro de la estructura de la empresa, las oportunidades de capacitación y perspectivas de ascenso dentro de la empresa; las condiciones generales de trabajo; los

reglamentos y directrices de seguridad e higiene ocupacional para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales; los procedimientos para el examen de reclamaciones, normas y prácticas que rigen el funcionamiento de dichos procedimientos, y las condiciones para recurrir a los mismos; los servicios de bienestar del personal, incluyendo asistencia médica, comedores, vivienda, esparcimiento, ahorros y facilidades bancarias, etc.; los planes de seguridad o asistencia social dentro de la empresa; las normas de los planes de la seguridad social nacional a los cuales están sujetos los trabajadores en virtud de su empleo en la empresa; la situación general de la empresa y las perspectivas o planes para su desarrollo futuro; la explicación de las decisiones que tienen la probabilidad de causar un efecto directo o indirecto en la situación de los trabajadores en la empresa; y los métodos de consulta, discusión y colaboración entre la gerencia y sus representantes, y entre los trabajadores y sus representantes (párrafo 15).

Finalmente, la información que se suministre a los trabajadores deberá hacer referencia especial a cualquier tema que esté sujeto al convenio colectivo, celebrado a un nivel superior al de la empresa.

Como se mencionó anteriormente, la Recomendación No. 130, del año 1967, sobre el Examen de Reclamaciones, también aborda la participación de los trabajadores. La misma tiene que ver con una categoría especial de conflictos laborales, es decir, reclamaciones de uno o varios trabajadores contra aspectos específicos de sus condiciones de empleo o de las relaciones laborales. De conformidad con el párrafo 1 de la Recomendación No. 130, esta norma internacional deberá implementarse a través de la legislación nacional, los reglamentos, los convenios colectivos, las normas de trabajo, las indemnizaciones por arbitraje, o mediante cualquier otro método coherente con las prácticas nacionales, según corresponda. La Recomendación señala que todos los trabajadores deberán tener derecho a presentar una reclamación, sin sufrir consecuencias perjudiciales, así como solicitar que examinen dicha reclamación según los procedimientos adecuados. Además, los trabajadores podrán presentar dichas reclamaciones en forma individual, o conjuntamente con otros trabajadores. El fundamento para la reclamación podrá ser cualquier medida o situación concerniente a la relación empleador-trabajador, o que tenga la posibilidad de afectar las condiciones de empleo de uno o más trabajadores de la empresa, si la situación parece ser contraria a las disposiciones de un convenio colectivo, contrato de empleo individual, leyes nacionales u otra normas.

En este sentido, se deberá tomar nota que con respecto al cambio de términos y condiciones del empleo, las reclamaciones colectivas están fuera del alcance de la Recomendación No. 130. Sin embargo, las leyes y usos nacionales podrán determinar cuando un caso debe ser tratado mediante un procedimiento conciliatorio y, cuando, en vez de ello, debe tratarse como una reclamación general, y manejarse a través del proceso de negociación colectiva. Cuando el proceso conciliatorio se ha establecido mediante convenios colectivos, se debe alentar a que las partes promuevan la solución utilizando dichos procedimientos, y se abstengan de cualquier acción que impida que éstos funcionen en forma eficaz.

En la medida de lo posible, las reclamaciones deberán solucionarse dentro de la empresa, utilizando procedimientos efectivos que sean adaptables a la situación del país, industria o área de actividades económicas, así como a las empresas individuales. Los procedimientos también deberán asegurar a las partes toda la objetividad posible, dándoles libertad para elegir cualquier otro método legal para tratar una reclamación específica. Por consiguiente, la Recomendación no limita el derecho del trabajador a presentar su reclamación directamente a la autoridad del trabajo, tribunal de trabajo, u otro organismo jurídico competente, en la/el cual dicho derecho sea reconocido de conformidad con la legislación y reglamentos nacionales (párrafos 2-9).



En este contexto, podría ser de utilidad poner de relieve los diversos elementos que forman la base del procedimiento conciliatorio en una determinada empresa (párrafos 10-16). Éstos son:

- a) Inicialmente, se deberá intentar solucionar la reclamación directamente entre el trabajador o grupo de trabajadores, y su supervisor inmediato.
- b) Cuando inicialmente no ha sido posible llegar a una solución, el trabajador tendrá derecho a que el caso se examine en un nivel superior, dependiendo de la naturaleza de la reclamación y la estructura de la empresa.
- c) Los procedimientos conciliatorios deberán formularse y aplicarse de tal manera que exista una verdadera posibilidad de solucionar el conflicto en cada paso que se tome;
- d) Los procedimientos conciliatorios deberán ser simples y rápidos.
- e) Los trabajadores que han presentado una reclamación deberán tener derecho a participar en forma directa en el procedimiento conciliatorio. Durante el proceso, los trabajadores pueden tener el apoyo de un representante del sindicato, o ser representados por el mismo, o por cualquier otra persona de su elección, de conformidad con las leyes y usos;
- f) Los empleadores deberán tener el mismo derecho a ser apoyados o representados por las organizaciones de empleadores, o por cualquier otra persona de su elección;
- g) Ningún compañero de trabajo deberá sufrir perjuicio por ayudar o representar a un trabajador o trabajadora durante el examen de la reclamación que ha presentado dicho trabajador o trabajadora que ha sido agraviad(o)(a);
- h) A los trabajadores que están presentando la reclamación, así como a sus representantes, si éstos son compañeros de trabajo de la misma empresa, se les concederá el suficiente tiempo libre para que participen en el procedimiento conciliatorio, con goce de sueldo.
- i) Si las partes lo consideran necesario, las actas de los procesos deberán redactarse por mutuo acuerdo. Se deberá poner a disposición de ambas partes del conflicto, copia de las actas.
- j) El procedimiento conciliatorio y las prácticas que lo rigen deberán ponerse en conocimiento de los trabajadores.
- k) Todos los trabajadores que hayan presentado una reclamación deberán ser informados sobre las medidas que se han realizado para el proceso, y la acción que se ha tomado con respecto al procedimiento conciliatorio.

Éstos son los elementos principales que deberán incluirse en todo sistema de procedimientos conciliatorios. En la práctica, sin embargo, en algunas situaciones la reclamación no podrá solucionarse a nivel de la empresa, a pesar de todos los esfuerzos que ambas partes realicen. En dichos casos, la solución deberá lograrse a través de otros medios, que pueden incluir los procedimientos especificados en los convenios colectivos, los procedimientos de conciliación y arbitraje voluntarios por decisión unánime de las partes, los servicios de conciliación y arbitraje provistos por las autoridades públicas, un sistema de tribunal del empleo u otro organismo judicial, o algún otro procedimiento que pueda ser considerado adecuado para la situación nacional. En resumen, los trabajadores deberán tener todas las posibilidades para llegar a un fallo final con respecto a sus reclamaciones.

Con el Convenio No. 135 y la Recomendación No. 143, la OIT aprobó las normas internacionales del trabajo relativas a la protección y facilidades que se otorgarán a los representantes de los trabajadores en la empresa. Estos instrumentos internacionales pueden ser considerados suplementarios a los términos contenidos en el Convenio No. 98, de 1949, de la OIT sobre el derecho de organizar la Negociación Colectiva en materias relativas a los representantes de los trabajadores.

De conformidad con el Convenio No. 135, los representantes de los trabajadores son aquéllos reconocidos como tales según las leyes y usos nacionales. Dichas personas

pueden ser representantes sindicales, o representantes de los trabajadores de la empresa, libremente elegidos. Los tipos específicos de representantes de los trabajadores con derecho a protección y a la legislación nacional, convenios colectivos, otras regulaciones nacionales, o decisiones del tribunal, pueden especificar las facilidades correspondientes.

El Convenio No. 135 especifica los siguientes tipos de protección y facilidades que se debe otorgar a los representantes de los trabajadores a nivel de la empresa: protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluyendo el despido motivado por sus actividades como representantes de los trabajadores, su afiliación al sindicato, o su participación en las actividades sindicales, en la medida en que sus acciones se ajusten a las leyes, convenios colectivos, o acuerdos conjuntos vigentes (Art. 1); las facilidades que sean apropiadas para permitir el desempeño rápido y eficaz de las funciones de los representantes, teniendo en cuenta las características del sistema de relaciones obreropatronales del país, y las necesidades, tamaño y posibilidades de la empresa, sin afectar la eficacia de su funcionamiento.

En el espíritu del Convenio, se deberán tomar las medidas adecuadas para garantizar que la existencia de los representantes elegidos fuera de la estructura del sindicato, no se utilice para menoscabar la posición de los sindicatos o de sus representantes, cuando existan ambos en una empresa. El Artículo 5 especifica que se deberá fomentar la colaboración entre los sindicatos y otros tipos de representantes. Para lograr dicha colaboración, todo Estado Miembro podrá aplicar las disposiciones del Convenio a través de la legislación nacional, las regulaciones, los convenios colectivos, o cualquier otra manera coherente con las prácticas nacionales. Además, la Recomendación No. 143 incluye disposiciones detalladas que pueden orientar a los países en la implementación de las facilidades y medidas protectoras que necesitan los representantes de los trabajadores para llevar a cabo sus actividades de una manera libre e independiente. En particular, este instrumento prevé que los representantes de los trabajadores deberán tener el tiempo libre necesario para realizar sus funciones representativas en la empresa, con goce de sueldo y otros beneficios. Las previsiones para la participación de los trabajadores también están contempladas en otras normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, después de la adopción de la Recomendación No 119, en 1963, ocurrieron avances significativos en las leyes y usos de muchos países con respecto a los temas de la terminación de la relación de trabajo. Estos sucesos estuvieron especialmente relacionados con las dificultades económicas y los cambios tecnológicos que muchos países habían empezado a experimentar.

Por lo tanto, se adoptaron dos instrumentos adicionales en 1982: El Convenio No. 158 y la Recomendación No. 166 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo. “La terminación de la relación de trabajo” se define en estas dos normas internacionales del trabajo como la terminación a iniciativa del empleador. La justificación de la terminación deberá basarse en una razón justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador, o basada en las necesidades operativas de la empresa, del establecimiento o del servicio (Convenio No 158, Art. 4) Las causas que no pueden considerarse como válidas para la terminación de la relación de trabajo incluyen la ausencia temporal del trabajo por motivo de lesión o enfermedad. A este respecto, se requiere la práctica nacional para determinar una serie de temas, incluyendo la definición de “ausencia temporal” del trabajo, y si se debe presentar un certificado médico, así como las posibles limitaciones para la aplicación del Convenio.

Las disposiciones del Convenio relativas al período de preaviso de la terminación de la relación de trabajo, el procedimiento de apelación contra dicha terminación, la

indemnización por cese y otras formas de protección de los ingresos, son bastante similares a las mencionadas anteriormente. Un nuevo elemento del Convenio No 158 es que éste incluye disposiciones suplementarias con respecto a la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o por causas similares, en las cuales la participación de los trabajadores desempeña un rol fundamental. Por ejemplo, el Artículo 13 del Convenio establece que cuando un empleador contempla la terminación de la relación de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o de naturaleza similar, el empleador debe tomar ciertas medidas. El empleador deberá: a) suministrar a los representantes de los trabajadores interesados la información pertinente en forma oportuna, incluyendo los motivos para haber considerado dicha terminación, el número y la categoría de los trabajadores que podrían ser afectados, y el período en el cual se tiene la intención de llevar a cabo dichas terminaciones; y b) proporcionar a los representante de los trabajadores interesados, de conformidad con las leyes y usos y tan pronto como fuera posible, una oportunidad para realizar consultas sobre las medidas a tomar para evitar o minimizar los efectos negativos de toda terminación del empleo de los trabajadores en referencia (por ejemplo, ayudar a encontrar un empleo alternativo).

Se debe tomar nota que el Convenio estipula que el empleador debe avisar a las autoridades públicas correspondientes cuando contemple seriamente la terminación de la relación de empleo de los trabajadores por motivos económicos, estructurales y tecnológicos. Esta medida es importante, especialmente en aquellas áreas en las que la empresa sería seriamente afectada. Las autoridades públicas también deberán recibir toda la información adicional pertinente, incluyendo una declaración escrita explicando las razones que existen para la terminación del empleo, que incluye el número y categoría de los trabajadores que podrían ser afectados, y el plazo en el cual se tiene la intención de llevar a cabo dichas terminaciones. Por otra parte, el empleador deberá notificar a la autoridad pública competente sobre la terminación de la relación de empleo antes de llevarla a cabo, y el período de preaviso deberá estar especificado en las leyes o regulaciones pertinentes<sup>20</sup>.

## **8. La información, consulta y participación en el área de seguridad e higiene ocupacional en trabajo. La OIT y la legislación de la Unión Europea.**

La salud y seguridad pertenecen a los tópicos centrales y clásicos de los derechos de información y consulta. A partir del año 1970, diversos países tomaron iniciativas con respecto a la seguridad e higiene ocupacional, resaltando la participación de los trabajadores. Algunos años después, el Convenio No. 155 (1981) de la OIT estableció el reglamento sobre seguridad e higiene ocupacional y el ambiente de trabajo, previendo modalidades efectivas a nivel de la empresa (sea que éstas estuviesen reguladas de conformidad con la ley, o mediante convenios colectivos, o incluso de acuerdo con las prácticas locales/nacionales), según las cuales “c) se proporciona información apropiada a los representantes de los trabajadores sobre las medidas que ha tomado el empleador para garantizar la seguridad e higiene ocupacional, y ellos pueden consultar a sus organizaciones representativas con respecto a dicha información en la medida que no divulguen los secretos comerciales” (Artículo 19). La misma norma añade que bajo estos convenios, "se debe permitir que los trabajadores o sus representantes investiguen y consulten con el empleador, sobre todos los aspectos de la seguridad e higiene ocupacional relacionados con su trabajo". Con esta finalidad, por mutuo acuerdo “los asesores técnicos pueden ser personas traídos de fuera de la empresa, es decir, que no pertenezcan a la empresa”. La Recomendación No. 164 de la OIT, Convenio Suplementario No. 155; párrafo 12, aclara que los derechos de información y consulta sobre temas de salud y seguridad deberán otorgarse a una serie de instituciones participativas: delegados de

<sup>20</sup> Véase G. CASALE, *Dialogo Sociale e l'OIL: una visione d'insieme*, en R. BLANPAIN y M. COLUCCI, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Diritti fondamentali dei lavoratori e politiche sociali*, Napoli, Jovene ed. 2007, p. 23-56.

seguridad de los trabajadores, comités de salud y seguridad de los trabajadores, comités conjuntos de salud y seguridad, y otros representantes de los trabajadores. Esta norma también establece principios importantes que afectan la naturaleza y el contenido de la información y consulta. Ante todo, estas prácticas deberán permitir que las formas especializadas de representación de los trabajadores arriba mencionadas “contribuyan al proceso de toma de decisiones a nivel de la empresa con respecto a los temas de salud y seguridad” (Artículo 12, c). Éstos no son simplemente derechos que se deben conocer y no tomar acción alguna: “a) se deberá dar a los trabajadores y sus representantes la información adecuada sobre aspectos de salud y seguridad, se les deberá permitir que examinen los factores que afectan los temas de salud y seguridad, y se les deberá alentar para que propongan medidas sobre este tema”. A ellos también: “b) se les deberá consultar cuando se prevean nuevas medidas importantes en materia de seguridad e higiene y esto se hará antes de que se lleven a cabo las mismas; igualmente, se deberá tratar de obtener el apoyo de los trabajadores con respecto a dichas medidas”, y “c) se les deberá consultar sobre los cambios en la planificación de los procesos de trabajo, el contenido del trabajo o la organización del trabajo, los mismos que podrían tener implicancias en la salud y seguridad de los trabajadores”.

Los principios según los cuales “los empleadores deben informar y consultar, con anticipación, a los representantes de los trabajadores sobre los proyectos, medidas o decisiones que podrían tener consecuencias nocivas en la salud de los trabajadores” [Recomendación, 1977 (No. 156), párrafo 21, de la OIT sobre el Medioambiente de Trabajo (Contaminación del Aire, Ruido y Vibraciones)], reflejan la idea de una política de comunicaciones eficaz, la cual ya se había establecido en términos generales en el párrafo 3 de la Recomendación No. 129 de la OIT (véase párrafo anterior), que señala que “se difundan informaciones y que se efectúen consultas entre las partes interesadas, antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés”. Por lo tanto, con la finalidad de que estas prácticas sean eficaces, “deberían adoptarse medidas para dar a los trabajadores interesados una formación sobre la utilización de métodos de comunicación” (Párrafo 6).

El enfoque participativo en la administración de la salud y seguridad está confirmado en la legislación de la UE. La Directiva Marco 89/391/CCE, que introdujo las medidas para fomentar la mejora en la salud y seguridad de las personas que trabajan en los Estados Miembros de la UE, es un ejemplo significativo en este sentido. El Artículo 10 establece una obligación para que el empleador tome las medidas adecuadas, de manera que los trabajadores y/o sus representantes, reciban, de conformidad con la legislación y/o las prácticas nacionales, toda la información necesaria con respecto a los riesgos para la salud y la seguridad, y las medidas de protección y prevención. Esta información debe suministrarse de una forma apropiada a los trabajadores temporales y a los contratados que están presentes en el establecimiento o la empresa. Además, los trabajadores que tengan funciones específicas en cuanto a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, o de los representantes de los trabajadores que tengan responsabilidades específicas con respecto a la salud y la seguridad de los trabajadores, deben tener acceso a la siguiente información: evaluación de riesgos y medidas de protección, informes sobre la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades de los trabajadores; y a toda información producto de las medidas de protección y prevención, agencias de inspección y organismos responsables de la salud y la seguridad.

En 1989, el tema de la participación de los trabajadores fue discutido intensamente. En el Artículo 11 de la Directiva Marco se formuló un compromiso que fue la base de la

actual ley europea sobre salud y seguridad. Esta disposición vincula la consulta con la participación. En realidad, los empleadores tienen la obligación de “consultar a los trabajadores y/o sus representantes, y permitirles que participen en los debates sobre todos los aspectos relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo”. Esto presupone la consulta de los trabajadores “en forma anticipada y oportuna”, y “el derecho de los trabajadores y/o sus representantes para hacer propuestas [y] participar de manera equilibrada, de conformidad con las leyes y/o prácticas nacionales”. El objetivo de estos derechos es abarcar todas las medidas que afectan significativamente la salud y la seguridad, incluyendo la designación de los trabajadores que se requieren para implementar determinadas medidas, y la planificación y organización de una adecuada capacitación sobre salud y seguridad durante toda la relación de trabajo, mediante la contratación, transferencia de puestos, introducción de nuevos equipos de trabajo, y la introducción de nuevas tecnologías. Debido a su ratio y contenido, la Directiva de la CE va más allá de la simple lógica del derecho a la información. El sistema está basado en una forma genuina de consultas, debido a que éstas deben llevarse a cabo con anticipación y en forma oportuna. En otras palabras, no solamente se deben realizar antes de las decisiones que adopte el empleador, sino también con el tiempo suficiente para que se formulen propuestas y comentarios sobre las mismas. La fórmula “participación equilibrada” está abierta a diversas interpretaciones. El concepto es mucho más amplio que (o, al menos, diferente) el de la consulta, pero no al punto de constituir una forma de toma de decisiones conjunta, que impida que los empleadores tomen medidas que no han sido aprobadas por los trabajadores o sus representantes. Parece bastante claro que es una forma de participación que va más allá de la simple consulta, pero no necesariamente tan lejos como una toma de decisiones conjunta, dependiendo de los sistemas y prácticas nacionales. El concepto abarca un campo de múltiples formas de involucramiento de los trabajadores, que varía considerablemente entre cada Estado Miembro de la UE. Tanto en los textos legislativos de la OIT como de la CE, la información parece ser un concepto por el cual la gerencia informa al organismo representante de los trabajadores por escrito o en una reunión. La consulta significa, normalmente, el establecimiento de comisiones mixtas, en los que la gerencia no solamente informa a los representantes de los trabajadores, sino que dichos representantes también pueden comentar y esperar la justificación de la gerencia en caso de que exista diferencia de opiniones. Ciertamente, estos conceptos difieren de la negociación (cuando un resultado contractualmente obligatorio se obtiene mediante las comisiones paritarias de negociación a nivel de la compañía, o a nivel intersocietario), y de la cogestión (cuando el empleado tiene derecho al veto y se requiere el acuerdo de ambas partes para tomar las decisiones).

La eficacia de los derechos de información, consulta y participación deben tomar en consideración lo siguiente: a) primero, el tamaño de la empresa. En las pequeñas unidades, los sindicatos y otras formas representativas de los trabajadores están casi ausentes; los establecimientos pequeños también tienen menos probabilidades de implementar los requisitos legales; b) en segundo lugar, cuando los representantes de seguridad se integran en un sindicato formal en el centro de trabajo, ellos tienen más probabilidades de lograr las mejoras esperadas en el entorno laboral; c) en tercer lugar, las modalidades de consulta e información sobre temas de salud y seguridad reflejan el mayor carácter conflictivo o cooperativo de los entornos del sistema de relaciones laborales; y, en general, la colaboración entre la gerencia y los trabajadores favorece la divulgación de información y la consulta; d) en cuarto lugar, el rol de la iniciativa gerencial; más que la existencia de derechos legales, consulta e información, es efectivo cuando existe la presencia de una cultura gerencial que lo apoya, creando un clima de colaboración. El respaldo legal es fundamental para garantizar la plena independencia de los representantes de los trabajadores para actuar en este campo, pero, además, el éxito de las modalidades de información/consulta dependen en gran parte de la elección voluntaria de ambos lados de la industria; e) por último, cabe decir que la conciencia pública es la condición previa para la representación exitosa del trabajador en los aspectos de salud y seguridad en el centro de

trabajo. Es vital para esta forma especializada del involucramiento de los trabajadores que dicha necesidad la perciban y valoren las personas en el centro de trabajo; existe una

evidencia empírica de que los trabajadores identifican la salud y la seguridad como una de las preocupaciones más importantes de su vida activa<sup>21</sup>.

## **9. La racionalización conceptual y regulatoria en la legislación de la UE frente al concepto de “involucramiento de los trabajadores”**

La naturaleza y estructura, compuestas y complejas, de la participación, cuyos orígenes, fundación y objetivos son diversos pero siempre arraigados en la historia y la experiencia de los movimientos sindicales, y en el desarrollo de sistemas nacionales de administración del trabajo y relaciones laborales, no facilitan la tarea de identificar a priori el alcance conceptual y regulatorio del sistema y el método de participación. La legislación de la UE brinda una ayuda en este sentido, gracias a la racionalización conceptual y regulatoria realizada por los legisladores a comienzos del siglo veintiuno, apoyando y protegiendo el involucramiento de los trabajadores. Bajo las Directivas 2001/86 y 2003/72, este aspecto “abarca todo mecanismo, incluyendo la información, consulta y participación, a través de los cuales los representantes de los trabajadores pueden ejercer influencia en las decisiones que deben tomarse dentro de una empresa” (Art. 2 (h) de ambas directivas).

Mirando más detenidamente el tema, el concepto de la Comunidad sobre el “involucramiento de los trabajadores” es definitivamente de carácter teológico, como explicaremos más adelante. Por ahora nos enfocaremos en la estructura interna del involucramiento de los trabajadores, que los legisladores comunitarios, sin perjuicio de todos los demás mecanismos que tienen el mismo objetivo, opinan que toma esencialmente dos formas: a) los procedimientos de información y consulta que debe activar la empresa, incluso a solicitud e iniciativa de los trabajadores a través de sus órganos representativos.

Dichos procedimientos deben realizarse antes de que la empresa o grupo de empresas tome algunas decisiones, ya sea que estén funcionando únicamente a nivel nacional, o a nivel transnacional de la Unión Europea; b) la participación de los trabajadores y/o sus representantes en el establecimiento y funcionamiento de los órganos administrativos y de vigilancia de las empresas. Estas dos formas pueden clasificarse como “participación disyuntiva” y “participación integrativa”, respectivamente. A pesar de que el desglose arriba mencionado es esquemático, refleja de manera bastante precisa las diversas formas y significados de la participación, mostradas en esta visión comparativa de términos y conceptos relativos al involucramiento de los trabajadores.

También se debería notar que difiere de este concepto de involucramiento, la participación económica y financiera de los trabajadores en el riesgo o capital de la empresa (véase párrafos anteriores), la misma que aún no ha sido regulada en la legislación de la Unión Europea.

Para proteger el involucramiento de los trabajadores, los legisladores comunitarios han creado o consolidado un marco regulador que todos los Estados Miembros, así como las empresas transnacionales que operan en la Unión, están legalmente obligados a aplicar, en colaboración con las organizaciones de trabajadores. El derecho europeo de involucramiento de los trabajadores consiste en estipulaciones mínimas, de las cuales pueden apartarse los sistemas legales nacionales solamente in melius. Es un derecho que, con el debido respeto de la naturaleza diversa y específica de las prácticas contractuales y sindicales nacionales, ofrece a los trabajadores las mismas garantías mínimas a todos los Estados Miembros. Este derecho agrega el rol de la negociación colectiva, tanto en la adaptación de las disposiciones nacionales a las disposiciones supranacionales, como en la

<sup>21</sup> M. BIAGI, *Consulta e información sobre salud y seguridad*, de la Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo, OIT, Ginebra, 1998, Capítulo 21.

aplicación de la legislación de manera global. Provee una protección muy importante, específicamente al involucramiento de los trabajadores, independientemente de los “mecanismos” adoptados para este fin (es decir, los procedimientos de información y consulta, o la participación en la creación de órganos de la compañía o de sus deliberaciones, u aún otros).

Igualmente importante es la definición técnica adoptada. En este sentido, los legisladores europeos han tenido cierto grado de precaución. Las definiciones no son muy analíticas, para prevenir conflictos de interpretación y aplicación derivados de las diferentes y muy diversas disposiciones y prácticas nacionales. Ni son éstas demasiado genéricas (aparte de la fórmula de referirse a las tradiciones y prácticas contractuales nacionales), esto es para impedir que las formas y los modelos que no son coherentes con la naturaleza y los objetivos del involucramiento de los trabajadores, sean incluidos en esa categoría. En las circunstancias consideradas en las Directivas 2001/86 y 2003/72, las mismas deben salvaguardar los derechos adquiridos de los trabajadores con respecto al involucramiento, en los casos en los que se establezca la Empresa Europea o la Empresa Cooperativa Europea. <sup>22</sup>

Por consiguiente, los legisladores de la Unión Europea han enfocado sus disposiciones en los objetivos del involucramiento y las metas que ésta debe lograr, en los casos que el sistema legal de la UE considere que las disposiciones merecen ser protegidas.  
+

Al seguir esta vía, necesariamente se ha tenido que reconocer el rol fundamental de los organismos representativos de los trabajadores, y abandonar la posición neutral, criticada por muchos especialistas, que fuera previamente adoptada en diversas directivas de la UE.

Un efecto de esta “neutralidad” fue no aceptar los derechos colectivos de las personas indebidamente descritas como representantes de los trabajadores, y considerar las obligaciones de información y consulta como satisfactorias, con la simple información provista directamente a los trabajadores individuales.

En la legislación comunitaria sobre información, consulta y participación de los trabajadores, el involucramiento activo está protegido y garantizado. Esto surge de las definiciones de información y consulta contenidas en las Directivas 2001/86 y 2003/72, así como de la Directiva Marco 2002/14, según las cuales “información significa la transmisión de datos de parte del empleador a los representantes de los trabajadores, con el fin de que conozcan el tema y lo examinen”; y “consulta significa el intercambio de opiniones y el establecimiento del diálogo entre el empleador y los representantes de los trabajadores”. Por otro lado, conforme a las Directivas 2001/86 y 2003/72, “participación significa la influencia del organismo representante de los trabajadores y/o de los representantes de los trabajadores en los asuntos de la compañía mediante: el derecho a elegir o designar a algunos de los miembros del órgano administrativo o de vigilancia de la compañía, o el derecho de recomendar y/o oponerse a la designación de algunos o de todos los miembros del órgano administrativo o de vigilancia de la compañía”<sup>23</sup>.

Podríamos añadir que el involucramiento activo de los representantes de los trabajadores puede verse claramente desde los procedimientos de información-consulta que se han descrito están diseñados para “lograr un acuerdo”, tales como aquéllos que deben

<sup>22</sup> También véase la última Directiva 2009/38 de la UE, del 6 de mayo de 2009, “sobre el establecimiento de un Comité de Empresa Europeo, o un procedimiento en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria, con el objetivo de informar y consultar a los empleados (volver

a redactar)". Además, véase G. ARRIGO, G. CASALE, *Comment to Directive 2009/38* (*Comentario sobre la Directiva 2009/38*) (próxima LAB/ADMIN mimeo). (Véase el Cuadro 2)  
23 Véase J.L. MONEREO PÉREZ, J.A. FERNANDEZ AVILES, M.D. GARCIA VALVERDE, J.A. MALDONADO MOLINA, *La Participación de los Trabajadores en las Sociedades Anónimas y Cooperativas Europeas*, Navarra, Ed, Aranzadi, 2007. (Véase el Cuadro 3)

Llevarse a cabo en el caso de los despidos colectivos<sup>24</sup>. Asimismo, con referencia a las formas de participación en el estricto sentido de la palabra, solamente aquellos modelos de participación de los trabajadores en el establecimiento de los órganos de la compañía, en sistemas legales que prevean formas de participación de los trabajadores en los órganos de vigilancia o administrativos de las compañías, que garanticen una "influencia del órgano representativo de los trabajadores y/o de los representantes de los trabajadores en los asuntos de la compañía", serían incluidos en la categoría de "involucramiento". Una influencia que, en opinión de los legisladores de la UE, se podría lograr ya sea a través de la participación directa de los representantes de los trabajadores en los órganos de la compañía, en el porcentaje al cual ellos tienen derecho, o a través de la participación indirecta, a través del derecho de los representantes de los trabajadores "a recomendar y/o oponerse al órgano administrativo y de vigilancia de la compañía".

La legislación comunitaria nos muestra dos criterios de calificación fundamentales para el involucramiento (o participación, en el más amplio sentido de la palabra) de los trabajadores: a) que la participación (o involucramiento) es un concepto amplio que incluye, en particular, procedimientos de información-consulta, y la participación de los trabajadores en los órganos de la compañía; y b) que podemos hablar de involucramiento (y no de participación), independientemente de la forma y manera en que se exprese, cuando los trabajadores estén en situación de "ejercer una influencia en las decisiones que deben tomarse dentro de una empresa, o de ejercer (cierta) influencia [...] en los asuntos de una compañía". Estos criterios, a su vez, indican la naturaleza y el carácter, activo o pasivo, de la participación o involucramiento. En consecuencia, teniendo en cuenta los textos de las directivas antes mencionadas, no parecen estar incluidos en la categoría de "involucramiento de los trabajadores" de la Unión Europea, las formas y mecanismos de involucramiento pasivo, tales como el suministro de información según las modalidades (de lugar, tiempo e instrumentos) que "[no] permiten [a los trabajadores] familiarizarse con el tema y examinarlo", o la activación de los procedimientos de consulta totalmente aparte de cualquier intercambio de opiniones o diálogo real entre las partes. <sup>25</sup>

## **10. Relaciones entre la participación y la negociación colectiva.**

Además de los puntos del párrafo 2.1 arriba mencionado, las relaciones entre la negociación colectiva y la participación son muchas, variadas y variables. No siempre es simple, por lo tanto, especialmente en algunos contextos nacionales, identificar el límite exacto entre las esferas (o métodos) de participación y las esferas (o métodos) de negociación.

Ciertamente se mantiene una diferencia a nivel teórico. Se supone que la participación surge y funciona a través de la idea de colaboración entre las partes para lograr lo que tienden a ser metas compartidas. La negociación, por otro lado, se supone, al menos en principio, que implica un conflicto (o antítesis estructural) de intereses. La distinción, sin embargo, parece contradecirse debido a la reciente evolución de la negociación colectiva en muchos países, y debido a experiencias reales de participación, lo que hace que los límites entre sus respectivas áreas de autonomía sean inciertos.

<sup>24</sup> Véase: Dir. 98/59, cuyo Artículo 2 (1) estipula: "Cuando un empleador esté considerando despidos colectivos, deberá consultar con los representantes de los trabajadores con la debida



oportunidad, con miras a llegar a un acuerdo. Específicamente, se requiere que el empleador considere las alternativas para el despido”.

<sup>25</sup> Véase G. ARRIGO, G. BARBUCCI, *Comitati Aziendali Europei. Per una guida alle “buone prassi”*, Roma, Ediesse, 2007.

Por otro lado, no cabe duda que la disminución de la brecha entre la posición de las partes y la reconciliación de sus intereses que se logran a través de los convenios colectivos es, en principio, solamente temporal (pero no siempre fija) en cuanto a la duración. Como lo es la obligación respectiva de observar una “tregua” que puede, además, romperse debido a elementos “externos” del convenio colectivo, aún en sistemas organizados bajo el modelo de *concertazione* (consulta y colaboración) (tal como la “turbulencia” en el sistema político y/o en los sistemas económico-financieros).

Una mayor distinción entre la negociación y la participación surge del análisis de algunas experiencias nacionales, en las cuales se puede observar una “especialización” de las actividades relacionadas con cada una de ellas. Aún cuando se establezca en el marco de un diálogo social tripartito o de una *concertazione* <sup>26</sup>, o cuando genere diversos grados de colaboración entre los trabajadores y la empresa que realmente impliquen una limitación temporal del conflicto, la negociación, en principio, no soporta el hecho de prescindir en forma total y *a priori* de este instrumento. Esto es cierto aún cuando es la propia negociación (en lugar de la ley) la que prevé los límites en la forma de “procedimiento”, para ejercer la auto-protección colectiva o de libertad de la empresa.

Visto desde esta perspectiva, la participación y la negociación parecen sistemas abiertos que se comunican no solamente entre ellos, sino con otros sistemas, tales como los sistemas económicos y político-institucionales, y no sólo en el contexto de los procedimientos y/o foros de consulta y colaboración de los interlocutores sociales.

Esta diferencia ha sido confirmada por el sistema alemán, al menos en los textos legislativos. En este caso, las disposiciones legislativas, como se describe anteriormente, regulan la participación de los trabajadores, sin que entre en juego la negociación colectiva. La participación de los trabajadores en los órganos de una compañía ocurre de acuerdo a los procedimientos y en contextos claramente diferentes a los del involucramiento a través de la cogestión. En la cogestión, los procedimientos de información y consulta, a pesar de conllevar en algunos casos a convenios a nivel de la empresa, tienen ámbitos autónomos de aplicación con respecto a aquéllos que son propios de una negociación colectiva. Esto respeta plenamente el perfecto dualismo <sup>27</sup> que caracteriza al sistema alemán de las relaciones trabajador-empleador, y que se expresa en el modelo de representación del trabajador llamado de “doble canal”.

La vía seguida por el legislador de la UE en las directivas arriba mencionadas difiere en parte de este modelo. En las Directivas surge un grado de interacción entre el derecho a la negociación colectiva y el derecho al involucramiento de los trabajadores, aunque con algunos límites precisos entre el ámbito de derecho a la negociación y el ámbito del derecho al involucramiento. Esto ocurre particularmente en: a) el involucramiento en las compañías transnacionales (de conformidad con las Directivas 2001/86 y 2003/72), donde la negociación colectiva tiene el objeto de elegir y regular las formas y modalidades del involucramiento, tal como se describió anteriormente (es decir, incluyendo tanto los procedimientos de información como de consulta, y los procedimientos de participación de

<sup>26</sup> L. BELLARDI, *Concertazione e Contrattazione*, Cacucci, Bari 1999, G. CASALE, *Experiences of tripartite relations in Central and Eastern European countries, (Experiencias de relaciones tripartitas en los países de Europa Central y Oriental)*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 16/2, 2000.

<sup>27</sup> W. DAEUBLER, *Das Grundrecht auf Mitbestimmung*, Frankfurt am Main, 1973; J. SCHREGLE, *Co-Determination in the Federal Republic of Germany (Cogestión en la República Federal de*

Alemania), “International Labour Review, Tomo 117, No. 1, 1978; M. WEISS, *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany (El Derecho del Trabajo y las Relaciones Laborales en la República Federal de Alemania)*, Kluwer, Deventer, 1987.

los trabajadores en los órganos de la compañía); y b) en los procedimientos de ceses colectivos, en los que se pretende llegar a un acuerdo en consulta con los trabajadores <sup>28</sup>.

## 1. Los titulares de los derechos de participación

Las interacciones entre los métodos de negociación y los métodos participativos, como se mencionó anteriormente, caracterizan algunos sistemas nacionales de relaciones laborales, y algunos aspectos de los procedimientos de las directivas de la UE no facilitan la identificación de las personas que tienen poderes para realizar la negociación, ni de las personas que están facultadas para ejercer los derechos de involucramiento. Sin embargo, podemos afirmar que en diversos sistemas nacionales y en el propio sistema legislativo de la Unión Europea, aquéllos que tienen poderes de negociación y aquéllos que tienen derechos de involucramiento, son y permanecen formalmente distintos, aunque no exista falta de vínculos *de facto* entre ellos.

Los modelos nacionales de representación colectiva (en el centro de trabajo) y los sistemas nacionales de organización sindical y negociación colectiva, sin duda tienen influencia para identificar quiénes son los actores que tienen los derechos de participación y quiénes son los que tienen los poderes de negociación, respectivamente. Esta tarea es más difícil en los sistemas en los cuales la negociación y los métodos participativos se han desarrollado sobre la base del modelo de un solo canal de representación sindical, debido a que existe *a priori* una división y diferencia entre aquéllos que tienen los poderes de negociación y aquéllos que ejercen los derechos a la información, consulta y participación.

En otras palabras, los mismos actores pueden, teóricamente, estar en un centro de trabajo y, al mismo tiempo ser representantes de los trabajadores en ese centro de trabajo, y tener derecho a información, consulta y participación, y ser partes de la negociación.

Por el contrario, en los sistemas de representación de doble canal, los derechos al involucramiento los ejercen los representantes elegidos por todos los trabajadores en el centro de trabajo (“representación interna”), mientras que la actividad de negociación generalmente la realizan los sindicatos (“representación externa”), algunas veces con la participación de las filiales del centro de trabajo.

En los modelos de doble canal, la representación de los trabajadores a nivel de la empresa se encomienda (casi) exclusivamente a los organismos o niveles que derivan directamente de los sindicatos externos, o que están relacionados estrechamente con ellos de alguna forma<sup>29</sup>. En consecuencia, los representantes de los sindicatos de los trabajadores ejercen las funciones contractuales generales y las funciones de negociación participativa.

En el modelo de doble canal, la representación general de los trabajadores en la empresa se encomienda a un solo organismo elegido por todos los trabajadores; se

<sup>28</sup> Según la Directiva 98/59, sobre la protección de los trabajadores en los casos de ceses colectivos, el empleador debe “empezar las consultas con los representantes de los trabajadores con la debida oportunidad, con el fin de llegar a un acuerdo”. Y, según la Directiva 98/50, sobre la protección de los trabajadores en los casos de traspaso de empresas, el cedente y el cesionario “consultarán con los representantes de sus empleados, con la debida oportunidad, sobre [dichas] medidas relativas a sus empleados, con miras a llegar a un acuerdo”.

<sup>29</sup> En Francia y Bélgica también se prevén órganos mixtos. Los mismos incluyen al *chef d’entreprise* (jefe de la empresa), en algunos casos acompañados por los representantes de los sindicatos, como sucede en Bélgica. Véase A. LYON-CAEN, *Le nouveau code du travail*, Paris,

Dalloz-Sirey, 2008; J.C. JAVILLIER, *Derecho del Trabajo*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978; P. HUMBLET, M. RIGAUX, *Aperçu du droit du travail belge*, Bruselas, Bruylant, 2004.

garantiza a los sindicatos formas autónomas de presencia en la empresa, principal o exclusivamente para proteger a sus miembros. Las disposiciones legales generalmente rigen los organismos representantes de los trabajadores; esto es favorable, al menos en principio, para lograr un alto grado de institucionalización, y asegura que las reglas democráticas sean formalmente respetadas. Esto se aplica particularmente a las normas relativas a los procedimientos de electorado activo y pasivo, basándose en criterios proporcionales para la asignación de los miembros.

En algunos sistemas nacionales, además de estos organismos representativos unitarios, las leyes también prevén formas adicionales de representación de los trabajadores, así como actores en representación de los mismos. Éste es el caso, por ejemplo, de las sociedades por acciones, en las que los trabajadores tienen el derecho a elegir a sus representantes ante los órganos de vigilancia o administrativos de las compañías; estos trabajadores también deben asumir obligaciones que van más allá de su mandato: obligaciones con la compañía en lugar de con los trabajadores.

Esta forma de representación unitaria y general de los trabajadores a nivel de la empresa se encuentra en diversos países (especialmente en la Unión Europea), y desde perspectivas que son características de la legislación de la Unión Europea. Esta diferencia de funciones (participativa y contractual) es más evidente en los sistemas en los que se practican las modalidades de participación de los trabajadores en el sentido estricto de la palabra, es decir, a través de la presencia de los representantes de los trabajadores en los directorios y/u organismos de vigilancia de las sociedades por acciones.

El modelo de doble canal también es el que prefieren los legisladores de la Unión Europea. Este modelo es preferido en términos *de facto*, en lugar de en términos formales, ya que el Tratado no otorga a la Comunidad facultades específicas sobre “el derecho de sindicación” (Art. 137.6, TEC), los legisladores de la UE, solamente pueden prever los derechos de los representantes de los trabajadores en el más amplio sentido de la palabra, es decir, abarcando las diversas formas de organización a las cuales ellos deben necesariamente consultar. El respeto de las diversas formas y modelos de representación del trabajador a nivel de la empresa, también está garantizado por el hecho de que las disposiciones al respecto dictadas hasta la fecha, solamente prevén los derechos a la información y la consulta de los representantes de los trabajadores, y excluyen cualquier referencia a los sindicatos o al manejo de las actividades de negociación.

La función de los organismos unitarios elegidos por los trabajadores, a veces se percibe de manera general como opuesta a la función de los representantes del sindicato en el sentido estricto de la palabra (representación externa). Esta contraposición es, sin embargo, atenuada – en primer lugar, por la diferencia de poderes y funciones entre las dos formas de representación, y en segundo lugar, por el hecho de que los miembros de los comités de empresa son generalmente miembros de los sindicatos. De cualquier manera, lo que podría llamarse perfiles “corporativos” de los organismos representativos unitarios en el centro de trabajo, no impiden las comunicaciones –a veces muy cercanas– entre las dos formas de representación de los trabajadores: “internas” y “externas”. Una serie de factores desempeñan un rol en esta evolución. En primer lugar, el derecho de los sindicatos a desarrollar formas autónomas de representación en el lugar de trabajo, no solamente protege a sus miembros, sino que también es un instrumento para las comunicaciones y para la formulación de estrategias de los sindicatos, así como un vehículo para reclamaciones más generales. Y, en segundo lugar, el adquirir una mayor autoridad por parte de los organismos representativos unitarios y generales de los trabajadores, sobre

todo gracias al derecho concedido a los sindicatos “más representativos” para ejercer una influencia (que varía de un país a otro) en el establecimiento y funcionamiento de los organismos elegidos<sup>30</sup>.

## **12. La participación “débil” o “fuerte”. La continuidad y discontinuidad entre las diversas formas de participación/involucramiento**

Diversos conceptos y disciplinas juegan un rol en la definición de “la participación de los trabajadores”, que corresponde a los diversos grados de “los gestores de la colaboración”, a quienes los actores colectivos pretenden promover en cualquier determinado sistema de relaciones laborales. Sea cual fuere la fuente (legal y/o convenio), la participación en muchos países parece estar basada en la diferencia de roles y poderes entre los empresarios y los trabajadores, cada uno con distintas responsabilidades, aún cuando ello dé origen a formas más directas de involucramiento de los trabajadores (y/o sus representantes) en las decisiones de la compañía.

Las formas y modelos de participación están claramente influenciados por diversos factores, tales como el sistema nacional de administración del trabajo, el escenario de las relaciones laborales, los modelos de representación de los trabajadores, el carácter público y privado de la relación de trabajo, el tamaño y la dimensión organizacional de las empresas y los mercados, y la relación entre las leyes y los convenios colectivos. La diversidad funcional de los sistemas de representación contractual en diversos países es, como hemos mencionado, el resultado de diferentes tradiciones y prácticas en los sindicatos, y en la acción colectiva a nivel de la empresa individual, el sector industrial y la política económica de manera global.

Cuando se observa a los países con economías de mercado industrializadas, uno puede encontrar diversas formas y/o modelos de participación de los trabajadores (derechos a la información y consulta, participación en los órganos de la compañía, y la participación económica y financiera). Dichos países continúan mostrando diferencias que, si bien pueden ser significativas, también están sujetas a un grado progresivo y recíproco de asimilación, que tiene dos causas fundamentales. Dichas causas son: a) la armonización, a través de directivas, de la legislación social de los Estados Miembros de la UE, en la formación, aplicación e implementación, en la cual colaboran los interlocutores sociales, tanto a nivel nacional como europeo; y b) la convergencia “espontánea” de sistemas, como resultado de la creación de un mercado único, incluyendo una política económica y financiera común a través de la creación de una moneda única.

Por más de 30 años, la armonización regulatoria ha afectado algunos elementos de participación de los trabajadores, tales como, los derechos a la información y consulta de los representantes de los trabajadores en los casos de ceses colectivos y traspaso de empresas, respetando solamente el ámbito de actividades de la empresa nacional. En los últimos 20 años, también se ha ampliado el contenido de dicha armonización, incluyendo la participación crucial de los trabajadores en temas tales como la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, la cual recurre a muchos principios de la OIT.

Desde el punto de vista europeo, la armonización regulatoria de algunos elementos de participación de los trabajadores, incluidos en el concepto de “involucramiento de los trabajadores”, de la Carta de Niza, ha sido finalmente coronada con el reconocimiento del derecho de los trabajadores a estar informados y ser consultados de manera oportuna “en los casos y bajo las condiciones previstas por las leyes comunitarias, así como por las legislaciones y prácticas nacionales”. Los derechos a información y consulta deben, por lo

<sup>30</sup> Particularmente en Bélgica, Francia y España.

tanto, garantizar a los trabajadores, a través de sus representantes, una serie de decisiones de la compañía, con la finalidad de establecer un diálogo provechoso para ambas partes.

Estos derechos cumplirán, por consiguiente, el objetivo de llegar a un consenso sobre determinados temas (tales como las consecuencias de los despidos colectivos, o de un traspaso de la empresa), con el involucramiento o apoyo, según corresponda, de las autoridades públicas locales y/o nacionales<sup>31</sup>. En este sentido, el rol de la administración del trabajo es de primordial importancia.

Las características incluidas en el involucramiento de los trabajadores no solamente están relacionadas con el nivel organizacional, sino también con el funcional, incluyendo la dimensión un tanto diversa del ejercicio de los derechos. Como ejemplo podemos mencionar el vínculo entre los derechos de los Comités de Empresa Europeos a la información y consulta, y los derechos de los representantes de los trabajadores, a nivel de la empresa, en temas comunes tales como los ceses colectivos. Otras formas de relación entre las diversas formas de participación derivan de los poderes concedidos a los representantes de los trabajadores, la estructura de los derechos de participación, y el rol que tiene la negociación colectiva. La continuidad, o por el contrario, la discontinuidad entre las diversas formas de participación, no solamente podrían derivar de su fuente (ley y/o convenio colectivo). También pueden derivar de los objetivos y las formas organizacionales de la participación de los trabajadores. Además, pueden resultar de las diversas relaciones entre la participación, la representación de los trabajadores y la negociación colectiva. Estas consideraciones, entonces, nos llevarían a debatir, por consiguiente, la clasificación – en términos de la fuerza o debilidad – de los diversos modelos participativos (o involucramiento) de los trabajadores.

Las formas de participación *débiles* son aquéllas que consisten en los derechos a la información, algunas veces antecediendo a los procedimientos de consulta, reconocidos por la ley y/o por los convenios colectivos. En la mayor parte de los países, los procedimientos de información y consulta no están vinculados ni son secuenciales. En algunos países, sin embargo, éstos están funcionalmente ligados, y pueden dar lugar a formas de “examen conjunto”, y actividades de negociación con la finalidad de preparar contratos colectivos. Estas formas serán diferentes en términos de la causa y el tema a partir de las negociaciones tradicionales, ya que se redactan en dirección conjunta (y/o cogestión) de los temas específicos de la empresa. Algunos ejemplos de dichos temas son: una crisis o reorganización de la compañía, los procesos de re-estructuración o reconversión que pueden dar lugar a una reducción del personal, o a un traspaso de la empresa.

<sup>31</sup> En estos temas, la legislación de la UE ha estado influenciada positivamente por las disposiciones de la OIT: véase, por ejemplo, la Recomendación No. 119, que establece que “todas las partes interesadas deberían emprender una acción positiva para prevenir o limitar en todo lo posible las reducciones de personal mediante la adopción de disposiciones apropiadas, sin perjuicio para el funcionamiento eficaz de la empresa, establecimiento o servicio” (Art. 12). Además, “cuando se prevea que va a efectuarse una reducción de personal debería procederse lo antes posible a la consulta previa con los representantes de los trabajadores sobre todas las cuestiones apropiadas” (Art. 13.1. Y que “las cuestiones que deberían ser objeto de consulta podrían incluir el modo de prevenir los efectos de una reducción de personal, la disminución de las horas extraordinarias, la capacitación y readaptación de los trabajadores, las transferencias entre departamentos, el escalonamiento de las medidas de reducción durante un determinado período, la atenuación al mínimo de las consecuencias de esta reducción para los trabajadores respectivos, y la selección de los trabajadores que hubieran de ser objeto de la reducción” (Art. 13.2. Y, por último, que “si la proyectada reducción de personal es de tal amplitud que puede tener importantes repercusiones en la situación de la mano de obra de una región o de una rama de actividad económica determinada, el empleador debería notificarlo a las autoridades públicas competentes antes de proceder a tal

reducción” (Art. 14.

Estas formas de la llamada participación *débil* expresan dos tendencias convergentes:

a) una tendencia a que la negociación se convierta en una serie de relaciones – que son estables y organizadas en diversos grados – entre la gerencia y los trabajadores. Ello ocurre particularmente en situaciones de crisis del mercado que requieren un alto nivel de “diálogo” y “consenso social” en las decisiones de la compañía (una tendencia que es más evidente actualmente durante una situación de crisis económica y financiera; b) una tendencia a la participación en forma de preámbulo para la negociación y, algunas veces, para las actividades contractuales entre los órganos de la gerencia y los trabajadores a nivel de la empresa (en sistemas de un solo canal de representación). Esto se aplica cuando el tema que está en juego es para reconciliar de una manera pacífica (y preferiblemente fuera del tribunal, previendo foros de arbitraje, incluso a nivel de la compañía) los conflictos de intereses entre la gerencia y los trabajadores después que la empresa ha tomado decisiones que podrían tener consecuencias sociales adversas.

Visto desde esta perspectiva, la participación y la negociación dan lugar a un diálogo social estable, que también puede incluir a las autoridades públicas (como lo estipula, por ejemplo, la Ley de la Unión Europea sobre los ceses colectivos). Esto no sólo corresponde a la mediación y reconciliación tradicionales de controversias o conflictos colectivos, sino, más específicamente, a los problemas de gestión y administración relacionados con el mercado laboral, la reconversión profesional, etc. En este sentido, algunos procedimientos participativos sirven como un preámbulo para la negociación, y tienden a propiciar una “especialización” de las funciones de representación y negociación. La negociación, por otro lado, genera foros participativos que, a su vez, producen mayores efectos en las relaciones contractuales, haciendo que no sólo sean más estables, sino más complejas. Éste es el caso, por ejemplo, de la extensión del Diálogo Social a otros temas, ya sean públicos, como los relacionados con las actividades de recontractación, capacitación y asistencia social para los trabajadores afectados por los ceses colectivos; o privados, tales como las agencias de empleo, las ONG, etc.

Las formas de una participación *fuerte* corresponden, principalmente, a los derechos de cogestión, o formas semejantes y más estables de colaboración de parte de los organismos representativos de los trabajadores a nivel de la empresa, en los procesos de toma de decisiones de la compañía, o en decisiones que solamente pueden llevarse a cabo (generalmente como resultado de disposiciones legislativas) sujetas al hecho de informar previamente a los representantes de los trabajadores y en consulta o con el consenso de los mismos.

En lo que a esto se refiere, el modelo de participación que se considera el más completo es el modelo alemán. Esto se expresa: a) a nivel empresarial (en formas de cogestión), donde los empleadores están obligados no solamente a la consulta sino también a decidir conjuntamente con el Comité de Empresa sobre determinados temas (Betriebsrat), según la Ley de Comités de Empresa (Betriebsverfassungsgesetz); b) a nivel de las sociedades por acciones (unternehmerische Mitbestimmung).

En este sistema de toma de decisiones compartida, las funciones participativas pueden agotarse en los procedimientos para la negociación “contractual” o “precontractual”. Alternativamente, estos procedimientos pueden dar lugar a verdaderos “convenios de la compañía” (Betriebsvereinbarungen) cuando, se implementen, por ejemplo, las “decisiones conjuntas” o “el arbitraje en el foro de arbitraje interno” (Einigungsstelle, literalmente lugar de “unificación”). Pero estos convenios se distinguen – con respecto a la causa y al objeto, así como a las partes del convenio – por el contrato colectivo (Tarifvertrag) económico y regulatorio, que celebra el sindicato “externo” (Gewerkschaft) con las compañías y sus asociaciones.

Considerando lo antes mencionado, no podemos, por consiguiente, establecer una clasificación abstracta de las formas de participación en términos de fuerza y poder. Sino, necesitaríamos tomar en cuenta múltiples factores tales como: a) los diferentes motivos de carácter legal y diverso, y los propósitos de las diversas formas de participación; b) la posición de éstos en el campo de las relaciones – dentro de la empresa – entre la gerencia, los trabajadores y sus representantes; y c) la naturaleza y roles diversos de aquéllos que tienen los derechos de participación. Ello hace que la reflexión se oriente nuevamente hacia los temas generales establecidos anteriormente sobre la existencia de una red o secuencia entre los procedimientos e institutos de participación, y entre la participación y la negociación y, más específicamente: i) del rol que han desempeñado los organismos participativos en los sistemas de relaciones laborales; y ii) de la estructura y funciones de los representantes de los trabajadores y la negociación colectiva.

### 13. Conclusiones

Retomando algunas de las consideraciones hechas anteriormente, podemos decir que la participación de los trabajadores no tiene un peso político-cultural claro en los diversos sistemas legales. En realidad, la “participación de los trabajadores es fundamental no solamente como un tema de derechos sociales, sino como un instrumento para fomentar un buen funcionamiento y éxito de la empresa a través de la promoción de relaciones estables entre la gerencia y los trabajadores en el centro de trabajo”<sup>32</sup>.

Mientras que es cierto que la participación fomenta el “consenso social”, también es cierto que, como lo menciona la Carta Social, “ayuda a fortalecer la competitividad de las empresas y la economía de manera global, así como la creación de puestos [...], y desde esta perspectiva, es una condición necesaria para que el desarrollo económico sea duradero” (punto 5 del Preámbulo).

Para parafrasear al Tribunal Constitucional Alemán<sup>33</sup>, podemos decir que las características de la participación como “vínculo de relaciones sociales” y como recurso ocupacional y económico de la empresa, “sirve para fortalecer políticamente la economía de mercado, y servir a la comunidad”. Una primera e importante aplicación de esta propuesta fue la Directiva 94/45<sup>34</sup>, y otras disposiciones del Estatuto de la Sociedad Anónima Europea. Éstas representan un avance en la integración económica y social de Europa, donde posibilitan dar apoyo a nivel social en la irreversible evolución de las compañías hacia la internacionalización, a través de mecanismos para el diálogo transnacional de los interlocutores sociales.

Un segundo orden de observaciones se refiere a la relación entre la participación y la negociación colectiva. Tan diversas como sean las formas de participación, “las evaluaciones de la participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones de las empresas no pueden separarse de las evaluaciones de la función y alcance de la negociación colectiva. En ambos casos, los trabajadores tratan de ejercer influencia en las condiciones en las que ellos trabajan y producen. Ambas formas de participación han nacido porque los trabajadores están conscientes de la situación especial en las que ellos se encuentran; ambas se han desarrollado a través de la intención deliberada de los

<sup>32</sup> La Comisión Europea, en el Memorándum sobre la Sociedad Anónima Europea (1988).

<sup>33</sup> Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) norma del 1 de marzo de 1979.

<sup>34</sup> “El funcionamiento del mercado interno implica el proceso de concentraciones de empresas, fusiones transfronterizas, absorciones, empresas conjuntas y, consecuentemente, una transnacionalización de las empresas y los grupos de empresas; considerando que, si las actividades económicas se deben desarrollar de una forma armoniosa, las empresas y los grupos de empresas que operan en uno o más de los Estados Miembros, deben informar y consultar a los representantes

sobre las actividades de sus empleados que están afectados por sus decisiones” (Directiva 94/45, punto 8 del preámbulo).

trabajadores de reducir las desventajas relacionadas con su estado de dependencia”<sup>35</sup>. Por estos motivos, la existencia y el buen desarrollo de la participación, con sus repercusiones, es de gran importancia para la negociación colectiva de los representantes de los trabajadores. Igualmente, los objetivos y logros concretos de la política de negociación no son de ninguna manera irrelevantes para el buen desarrollo de los mecanismos de participación.

No obstante, la participación no puede en ningún caso reemplazar a la negociación colectiva. Como puede verse a en algunos modelos nacionales de relaciones laborales, ciertas limitaciones de la negociación colectiva pueden superarse con la ayuda de los mecanismos de participación. Esta relación, que puede describirse como simbiótica (es decir, una “estrecha relación con la influencia recíproca”), entre la participación y la negociación, también está presente en diversos sistemas de relaciones laborales nacionales.

Sabemos que en algunos países los procedimientos de información y consulta de los trabajadores sobre decisiones estratégicas o económicas, y sobre las consecuencias sociales de aquellas decisiones, no siempre son salvaguardadas adecuadamente. También sabemos que el involucramiento de los trabajadores mayormente sirve para refrendar – mientras no sea capaz de influenciar – las decisiones de los empleadores. Muchos observadores, por ende, piensan que es necesario implementar los procedimientos de información y consulta que, en efecto, hacen posible anticipar las decisiones de las compañías, adoptando una verdadera política de diálogo, previo y continuo, así como de seguimiento de las decisiones estratégicas. Tal política deberá incluir las decisiones relativas al empleo (capacitación, reconversión, recalificación, etc.), así como aquellas diseñadas para fortalecer la seguridad del empleo<sup>36</sup>. En este sentido, un sistema de administración del trabajo eficiente sólo puede ser beneficioso para los trabajadores y los empleadores cuando se implementan políticas laborales en los diversos niveles de la economía.

<sup>35</sup> S. SIMITIS, 1979, comentario sobre la norma *Bundesverfassungsgericht (supra)* en *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali*, 1979, p. 584 y siguientes (los pasajes citados están en las páginas 587 y 596).

<sup>36</sup> En lo que a esto se refiere (y con referencia a la UE), la Comisión, desde su “estrategia de empleo” ha subrayado la importancia prioritaria de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas, aún más que al mercado laboral; la necesidad de invertir en la innovación e investigación, y en la capacitación, de parte de las compañías; y el rol negociador de los interlocutores sociales en los procesos de organización e innovación del trabajo Comisión Europea, “Cooperación para una nueva organización del trabajo”, Libro Verde, 1997). (Véase el Cuadro 4)