

Mecanismos para la promoción del diálogo social en Colombia y la construcción de confianza para una mejor gobernanza: el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*

Mechanisms for promoting social dialogue in Colombia and building trust for better governance: the case of the Permanent Commission for the Agreement on Wage and Labor Policies

Cómo citar

este artículo en APA:

Arango Osorno, C. y Santa Álvarez, J. (2020). Mecanismos para la promoción del diálogo social en Colombia y la construcción de confianza para una mejor gobernanza: el caso de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. *Analecta Política*, 10(19), 7-29

Fecha de recepción:

09.12.2019

Fecha de aceptación:

08.05.2020

CAMILO ARANGO OSORNO 

Magíster en Derecho
Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia
Correo electrónico: camiloarango85@gmail.com

JAZMÍN SANTA ÁLVAREZ 

PhD en Historia
Docente investigadora
Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia
Correo electrónico: jazmin.santa@upb.edu.co

* Artículo de investigación derivado de la tesis de Maestría en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana.



Resumen

Este artículo realiza una aproximación teórica al diálogo social para el trabajo decente en el nivel nacional, a través de la evaluación y el estudio de caso del funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Colombia durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre y de la Ley 1780/2016, de 2 de mayo. El diálogo social, elemento constitutivo de las agendas de promoción de condiciones de trabajo decente, no ha sido especialmente protagonista en los desarrollos normativos de la Organización Internacional del Trabajo, pero resulta fundamental para las agendas de desarrollo sostenible. Este análisis da cuenta de los retos de implementación que, en el caso colombiano, impiden consolidar relaciones de confianza y voluntad de profundización de los modelos de comunicación para el logro del verdadero diálogo social entre los interlocutores sociales del mundo del trabajo.

Palabras clave: trabajo, derecho laboral, legislación laboral, conflicto laboral, Organización Internacional del Trabajo.

Abstract

This article makes a theoretical approach to social dialogue for decent work at the national level, through the evaluation and case study of the operation of the Permanent Commission for the Agreement on Wage and Labor Policies of Colombia during the discussion and approval process of Law 1429/2010, of December 29 and of Law 1780/2016, of May 2. Social dialogue, a constitutive element of the agendas for the promotion of decent work conditions, has not been especially relevant in the normative developments of the International Labour Organization. However, it is fundamental for the agendas of sustainable development. This analysis accounts for the implementation challenges that, in the Colombian case, prevent the consolidation of trust relationships and the will to deepen communication models for the achievement of true social dialogue between social partners in the world of work.

Keywords: labor, labor law, labor legislation, labor dispute, International Labour Organization.

Introducción

La preocupación internacional por la promoción del diálogo social no es un asunto reciente. Los documentos fundacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y varios convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) a fines del siglo XX lo han definido no solo como una obligación normativa de cumplimiento de los Estados, sino como uno de los objetivos estratégicos de la OIT para la promoción del desarrollo sostenible en el mundo en relación con las economías del trabajo.

La promoción y la garantía del diálogo social en el contexto colombiano es un reto para el Estado y la sociedad en general. Los seguimientos al incumplimiento de los convenios realizados por los órganos de control de la OIT —referidos a la libertad sindical y la negociación colectiva ratificados por Colombia desde la primera década del siglo XXI— y las altas tasas de trabajadores sindicalizados asesinados en el país son muestra de las dificultades aún pendientes por resolver (Valencia y Celis, 2012), más allá de la suscripción de acuerdos que empiecen a hacer posible el tránsito hacia la paz.

Este artículo tiene como objetivo evaluar el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) como el mecanismo tripartito de promoción del diálogo social nacional en Colombia en la formulación y promulgación de las Leyes 1429/2010, de 29 de diciembre, y la 1780/2016, de 2 de mayo. A través de la implementación de la metodología de estudio de caso, método de alcance interpretativo, correlacional y explicativo, se analizará el funcionamiento e impacto en la fijación concertada de las políticas laborales y salariales desde el ámbito nacional, para identificar si se trata de un verdadero escenario de toma de decisiones concertadas y promotor del diálogo social para la creación de condiciones de trabajo decente, de acuerdo con el marco conceptual de la OIT.

Diálogo social para el trabajo decente: el más complejo de los cuatro objetivos para el desarrollo sostenible del mundo del trabajo

A partir de 1999, la OIT ha promovido el diseño y la implementación de políticas sociales para la generación de condiciones de trabajo decente en los orde-

namientos jurídicos nacionales de los Estados que la conforman, basadas en el reconocimiento del trabajo como una fuente de la dignidad humana y de crecimiento económico equitativo, y como condición necesaria para la construcción y la consolidación de la paz; esto en un diálogo eficaz entre los actores sociales, para alcanzar consensos cualificados en diferentes niveles de decisión frente a la ampliación y garantía de las cartas de derechos.

Crear condiciones de trabajo decente significa para la OIT la materialización de cuatro objetivos estratégicos en relación con el mundo del trabajo: promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social (OIT, 1999). Se trata de agendas aún vigentes, toda vez que durante los últimos años las decisiones políticas en cuanto a los derechos sociales, laborales y de la seguridad social se han convertido recurrentemente en el motor de las economías en tiempos de crisis (OIT, 2013), en particular de las decisiones en materia económica.

Los esfuerzos para el logro de los objetivos del trabajo decente liderados por la OIT en el plano internacional deben corresponderse con los esfuerzos nacionales que lideren los gobiernos de los Estados miembros, de otra forma no sería posible. Las agendas más recientes relativas al desarrollo así lo reconocen: además de promover el trabajo decente como uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), definidos como agenda global en 2016, el llamado es al fortalecimiento de las agendas nacionales con indicadores concretos que, relacionado con el desarrollo económico, sí evidencien su reconocimiento y acción concreta de los Estados por su defensa y promoción.

Por ello, el concepto de *trabajo decente* tiene fundamento en dos posibles escenarios de análisis: uno, de carácter jurídico, toda vez que sigue vigente la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno según Geraldo von Potobsky (Molina, 2005); el otro, de carácter político, pues las agendas de trabajo decente han asumido una especial atención en la ruta del desarrollo sostenible, y Colombia no ha sido un escenario ajeno a los llamados para el mejoramiento de las condiciones del mundo del trabajo, en particular aquellas dirigidas al diálogo social para una mejor gobernanza de los asuntos salariales y laborales.

A esto se suma que la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyera la noción de *trabajo decente* en las agendas del desarrollo sostenible a 2030, con metas e indicadores concretos para los Estados a través del Objetivo 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”. Esa idea de condiciones de trabajo decente para el desarrollo económico se materializa en diez objetivos concretos. Cinco de

ellos se traducen en la invitación a los Estados para la generación de más puestos de trabajo, con un enfoque propuesto de promoción y protección de los derechos de los trabajadores para erradicar el trabajo forzado, el trabajo infantil y la discriminación.

Finalmente, no existe mención expresa de invitación a los Estados al fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social en los diferentes niveles en los que resulta no solo pertinente sino provechoso cuando el objetivo se refiere al crecimiento económico sostenible. Ese silencio llama la atención, luego de hacer un repaso por los últimos trabajos de la OIT que reconocen la dependencia de los demás objetivos de la agenda de trabajo decente al diálogo social, como el camino para alcanzar de forma acelerada cualquier indicador que se trace como meta dentro de una economía particular y en relación con los asuntos del trabajo, aunque sí se hace expresa alusión a algunos instrumentos de OIT que no asumieron la forma de convenios cuando fueron discutidos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) como el Pacto Mundial para el Empleo (OIT, s. f.).

El diálogo social no tiene una definición normativa en los instrumentos internacionales del trabajo de la OIT, y aunque cuenta con un lugar privilegiado en sus agendas, son pocos los instrumentos que se refieren a este asunto con obligaciones concretas para los Estados que dispongan órdenes o instrucciones puntuales de cómo llevar a la práctica esos escenarios de diálogo.

Sin embargo, los esfuerzos liderados para el fortalecimiento de las agendas de cooperación le han permitido a la OIT una reflexión en torno al *diálogo social*. Este “incluye todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social”; se entiende como un objetivo y como “un medio de progreso social y económico” que posibilita que las personas se expresen y defiendan “sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo”; además, “está contemplado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT, así como en el Programa de Trabajo Decente”. (OIT, 2018, p. 3). En cuanto a su finalidad, busca “promover consensos a través de formas democráticas que involucren a los principales actores de las relaciones laborales”. (Mac Master y Echavarría, 2019, p. 21)

El trabajo decente pretende la materialización del diálogo como herramienta para la construcción de consensos, con escenarios de reunión y encuentros periódicos, integrados por los actores clásicos del tripartismo que identifica a la OIT como la única organización interestatal en la que no solo los representantes de los

gobiernos de los Estados que la conforman están llamados a tomar las decisiones, sino que trabajadores y empleadores cuentan con un nivel especial de representatividad y peso en todos los escenarios decisorios (OIT, 1919). En su esencia práctica, el diálogo social es un proceso de formulación de políticas que involucra las relaciones laborales, la política económica y la política social (Foster, 2011). En ese desarrollo, la OIT reconoce la existencia de tres niveles de diálogo social, según criterio denominado por Ishikawa (2004) como la representación, determinada de acuerdo con los actores que toman parte en un escenario particular de promoción del diálogo. El diálogo social puede tener lugar en la negociación entre trabajadores y empleadores para la solución de diferencias cotidianas, en la negociación formal de condiciones de prestación del servicio por parte de un grupo de trabajadores a uno o varios empleadores, o puede promoverse para la toma de decisiones colegiada de las políticas nacionales del trabajo, a través de la representación concertada de empleadores y trabajadores de un determinado Estado. Los dos primeros son de composición bipartita y el tercero suele ser tripartita, siendo la participación de representantes del Estado determinante. Ese tercer nivel de diálogo social, el de mayor importancia para la OIT, hace referencia a la cooperación entre los actores sociales (organizaciones de trabajadores, empleadores y Gobierno), e incluye “desde las relaciones laborales hasta problemas sociales y económicos más generales. El gobierno puede intervenir en el diálogo como actor o como facilitador del mismo” (Ishikawa, 2004, p. 1).

Sen (2000) reconoce en el objetivo del diálogo social, en el nivel nacional, la especial importancia del criterio de representación tripartito o tripartito plus, donde la participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores es promovida y liderada por las instituciones, al menos del Gobierno, para, tras lo ya debatido en niveles inferiores, participar de la toma de decisiones de impacto nacional como un escenario clave para la promoción democrática de aquellas que afectan o benefician a todos los interlocutores sociales en un Estado. A tono con Sen, la OIT afirma que las estructuras y los procesos del diálogo social que resulten exitosos “tienen la ventaja de solucionar importantes temas económicos y sociales, alentar el buen gobierno, mejorar la paz y la estabilidad social y laboral, así como de impulsar el progreso económico” (OIT, s. f.).

Sin embargo, existen referencias incompletas sobre el diálogo social en las normas internacionales del trabajo de la OIT y en el nivel de diálogo nacional.

El diálogo social es un asunto transversal a todos sus instrumentos internacionales, pero la revisión de los convenios y de las recomendaciones expedidos por ella se puede concluir que son seis los convenios que se refieren a cualquiera de los tres

niveles de interlocución bipartita (C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), o tripartita (C150 - Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y C154 - Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y C144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144); y R030 - Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30), R089 - Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 89), R091 - Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), R113 - Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), R143 - Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), R135 - Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), R152 - Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la OIT), 1976 (núm. 152), R159 - Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) y R163 - Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163). Otros instrumentos son la Declaración de la OIT **relativa** a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento adoptada en 1998 y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en reunión 98, en Ginebra (junio de 2008). Adicional a ello, la OIT suscribió la resolución **relativa** a estos temas en 2002, en ella renueva el mandato original de la OIT para la promoción del diálogo social e insta a los diferentes órganos de la OIT a que promuevan la participación “en un proceso de consulta significativo sobre reformas laborales, que abarque incluso los convenios fundamentales y otros textos legislativos relacionados con el trabajo” (OIT, 2002).

Diálogo social nacional: el reto de la construcción de confianza para una mejor gobernanza

Más allá de no contar con normas internacionales concretas en la materia, la confianza entre los interlocutores sociales y el Gobierno, según sean escenarios bipartitos o tripartitos, es clave para definir las posibilidades de éxito de un escenario de diálogo social, a partir de ejercicios de cooperación técnica sistematizado

por la OIT (2017). No se trata de recetas exitosas, pero sí de una ruta para avanzar en la generación de confianza entre las partes para que se pueda caminar hacia la construcción y la cualificación de acuerdos en los términos pretendidos. Esas posibles rutas tienen cinco momentos para el desarrollo del diálogo y cinco posibles modelos o niveles de comunicación en cada uno de ellos, con diferentes posibilidades frente a la construcción de confianza entre los interlocutores.

El primer momento es la preparación, en el cual el conocimiento entre las partes para acordar una agenda de trabajo. El segundo es la puesta en discusión de las necesidades, en que se exponen las preocupaciones y los intereses de las demás partes, para balancear el diálogo. El tercero debe dedicarse a la identificación de objetivos de las partes en el proceso de diálogo y su clasificación, en orden de importancia, para encontrar lugares comunes en los que resulte más sencillo alcanzar consensos. En el cuarto estadio, las partes ya están preparadas para iniciar la fase de diálogo, es importante que sientan que son escuchadas y que en la construcción del acuerdo final fueron incluidas sus propuestas y puntos de vista, situación que, como no siempre resulta posible, requiere la especial participación activa de expertos en construcción de acuerdos para complementarlos con nuevas propuestas adicionales y obtener el compromiso de las partes para su cumplimiento. Por último, está la implementación del acuerdo, en la que es importante el sostenimiento del interés de las partes en la materialización de lo acordado.

Ese proceso cíclico propuesto en los manuales de la OIT tiene éxito si se desarrollan adecuadamente los diferentes niveles de comunicación que pueden tener lugar entre las partes. Cada nivel de comunicación es válido durante un proceso de diálogo social y aporta en forma diferente al objetivo de construcción de confianza, sin embargo, entendidos en una jerarquía, se trata de un desarrollo escalonado que deseablemente debería llevar al estadio más avanzado que es el del diálogo.

El primer nivel identificado es el debate, que supone la presentación de argumentos desde diferentes puntos de vista para recolectar información en relación con un asunto de interés y análisis. En el debate, “se confía en la buena preparación de los propios argumentos y en la capacidad de persuasión” (Kotov, 2010, p. 36).

El segundo es la consulta, consistente en la interlocución entre las partes para preguntar por mayor información sobre el tema que se esté tratando, para luego elaborar ideas, equilibrar conocimientos o profundizar en algún área de interés, en esta “la confianza pone énfasis en que no es capaz de elegir las personas y fuentes de insumos y de alianzas adecuadas para ampliar el horizonte de información o conseguir respaldo a alguna propuesta” (p. 35).

El nivel siguiente es la concertación, que consiste en flujos bidireccionales entre los coordinadores y el público. Se utiliza tanto la acción de una persona o institución para conocer la opinión, decisión o propuesta acerca de un tema definido como para profundizar la información en un tema determinado (Kotov, 2010). Allí la confianza se deposita en la calidad de la propuesta o la idea a concertar y en la legitimidad de los actores presentes.

El cuarto nivel, la negociación, alude a la concepción tradicional de ganar o ceder que media entre las partes que llegan con finalidades diferentes y difíciles de conciliar, a un escenario en el que pretenden obtener una determinada ventaja con su participación. La *negociación práctica* es entendida como “aquella que se aplica en cada país sin el adiestramiento de alguna escuela o de la concepción de la negociación colectiva, y que varía según las prácticas culturales” (Kotov, 2010, p. 24), la confianza se deposita en el proceso y en las propias capacidades para lograr resultados óptimos.

Finalmente, el diálogo, que es el nivel de comunicación para la consolidación de los acuerdos y consensos, requiere la confianza en sí mismo y en las demás personas que hacen parte del escenario constructivo y participativo, y en las capacidades para crear, reflexionar y construir insumos para el aprendizaje. En él las partes se comprenden como iguales, muestran su máxima apertura y transparencia en la información, se escuchan y construyen conjuntamente.

En escenarios nacionales de promoción del diálogo social tripartito, en que se involucran actores de naturaleza pública y privada, resulta necesario identificar a través de acuerdos los mecanismos políticos para tramitar las decisiones en relación con los derechos y los deberes de los trabajadores y empleadores como actores clave del mundo del trabajo, y en este caso de diálogo social nacional, de la concertación de las políticas laborales y salariales.

Desde la ciencia política se han desarrollado algunos conceptos con el mismo propósito de explicar las complejidades que representa la construcción de confianza en escenarios de diálogo social tripartito en el nivel nacional. Por ejemplo, la *gobernanza* hace referencia a una “nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (Subirats, 2008, p. 239). Esta tiene incidencia en decisiones jurídicas, toda vez que determina las formas en las cuales se toman las decisiones en relación con las políticas públicas que atraviesan las agendas de los derechos de los trabajadores y los empleadores, en asuntos laborales y salariales para el caso de esos escenarios de diálogo social, y que posibilita

aproximarse a la realidad de un escenario decisorio al estilo de los escenarios de diálogo social en lo nacional, invitando a gestionar el conflicto mediante la comprensión de reglas, atributos y capacidades presentes en la toma de decisiones y promoviendo la identificación de arreglos institucionales que favorezcan la aparición de conductas cooperativas para el diálogo y la construcción colectiva.

A partir de las dificultades que supone la generación de confianza en el diálogo social para la construcción concertada de políticas con impacto en temas laborales y salariales, la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con diversidad de actores que representan múltiples intereses y motivaciones es una situación natural, y para ello el concepto de *gobernanza* requiere un desarrollo posterior que defina las condiciones necesarias para consolidarlo como un escenario ideal. Ostrom, Tiebout & Warren (1961) proponen para la comprensión de este tipo de escenarios la categoría analítica de la gobernanza policéntrica, referida a muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes, y en los cuales la construcción de confianza entre los actores está relacionada con la posibilidad de que se consoliden como un sistema interdependiente de relaciones. La clave definitiva para la construcción de confianza en estos escenarios nacionales de diálogo social extendido radica en que esas diferentes fuentes de poder puedan funcionar de forma coherente con patrones congruentes y predecibles de comportamientos en sus interacciones, “como un sistema” (Ostrom et al., 1961, p. 831) y, para identificarlo hay que volver a la pregunta por el problema de la cooperación y la coordinación entre actores desde sus motivaciones, intereses y el papel de la confianza como facilitador del aprendizaje, la adaptación y la cooperación de los participantes para facilitar el diálogo social en el nivel nacional.

Mecanismos nacionales de promoción del diálogo social para el trabajo decente: el caso de la CPCPSL en la aprobación de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, y la Ley 1780/2016, de 2 de mayo

De acuerdo con la OIT (2017), el diálogo social tripartito es esencial para lograr unas relaciones laborales armoniosas y un crecimiento económico sólido en unas sociedades cada vez más complejas. Se recurre a él para llevar a cabo las funciones

esenciales de creación de consenso, promoción de la justicia y mantenimiento de la cohesión social mediante la concepción y aplicación de políticas sociales y económicas que, luego, pueden articularse recurriendo a otros niveles de diálogo social, en especial la negociación colectiva en los ámbitos sectorial y empresarial.

El diálogo social tiene lugar en al menos siete niveles interdependientes, no necesariamente secuencial (Fashoyin, 2004): el internacional (las deliberaciones en la OIT); el continental (Unión Europea); el regional (Mercado Común del Sur); el nacional, que viene en varias formas y tamaños; el sectorial, industrial o comunitario; el empresarial, que es principalmente bipartito; y un diálogo social en el nivel intra de la organización, que es principalmente una rama de la consulta empresarial, y en gran parte es bipartito (Fashoyin, 2004).

Si bien no se definen fórmulas correctas o absolutas para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de diálogo social en el nivel nacional, los trabajos de la OIT han avanzado en la construcción de algunas categorías para la caracterización de distintas formas, según las cuestiones que se consultan, quiénes participan del diálogo social y los niveles de intensidad del diálogo que resulta posible alcanzar. En relación con los dos primeros criterios de evaluación recogidos de la propuesta de Ishikawa (2004), los espacios de diálogo social pueden ser clasificados como restringidos, amplios o extendidos. Es restringido cuando la representación es bipartita o tripartita, se discuten cuestiones estrictamente laborales. Es amplio cuando se tiene la misma conformación, pero las cuestiones que se consultan o negocian se amplían a temas económicos y sociales de carácter general, y las decisiones son tomadas por agentes que no representan todos los intereses que están en juego. Y es extendido cuando la representación es tripartita más otros grupos de interés, y las cuestiones que se consultan o negocian son asuntos económicos y sociales de interés general.

La CPCPSL fue creada desde la Constitución Política (1991) como el principal escenario de diálogo social en Colombia, resultado de las invitaciones de la OIT a la promoción de este. El artículo 56 la define como “una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, [que] fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales”. De conformación tripartita ampliada o plus, la preside el Ministerio del Trabajo junto a otros actores sociales relevantes para la consulta o negociación de asuntos sociales y económicos de interés general.

La Ley 278/1996, de 30 de abril, la denominó CPCPSL y le definió una conformación que supera la simple representación tripartita, dando cabida a otros actores sociales, tales como representantes de los pensionados, un representante de los desempleados y la invitación a las reuniones de otros actores relevantes, según los temas a tratar. Su conformación plural se explica por sus funciones: fijar de manera concertada y revisar la ejecución de las medidas adoptadas de política salarial, el salario mínimo de carácter general, la política laboral y la preparación de los proyectos de ley en materias sujetas a su competencia, para que el Gobierno lo presente al Congreso de la República.

El carácter público o privado de la CPCPSL parece resuelto desde la formulación normativa. Desde 2011, el Ministerio del Trabajo quedó independiente del tema de salud, lo que fortaleció y visibilizó el trabajo de la Comisión. Toda la información relacionada con su conformación y funcionamiento es pública, para garantizar un adecuado acceso a la información, participación y control ciudadano en relación con las decisiones que internamente tienen lugar. Sus reuniones son convocadas y coordinadas por las autoridades del Gobierno Nacional que asumen la secretaría técnica, documentadas en actas.

Las cuestiones que definen el funcionamiento de ese escenario presentan retos particulares, necesarios de abordar a partir del estudio de dos casos concretos de actuación normativa de la CPCPSL. Si bien está concebido como un mecanismo de promoción del diálogo social extendido, resulta determinante profundizar en el real alcance que tiene el diálogo y la confianza de las partes en la mesa de trabajo en esos escenarios a partir de la clasificación piramidal propuesta por Ishikawa (2004), sobre tres niveles de evaluación que aumentan la intensidad en cada estadio: el nivel básico, “intercambio de información”, punto de partida fundamental para el diálogo social más duradero” (p. 3); el de la “consulta”, en el que la toma de decisiones puede tener lugar como resultado de dicho proceso” (p. 3); y el nivel de “negociación”, dado en forma colectiva o de concertación política.

El menor o mayor nivel de interlocución y profundidad en el diálogo no indica que sea más o menos correcto. La OIT (2017) ha considerado que la construcción de confianza es una tarea que requiere el compromiso de todos los actores sociales para la definición de los escenarios y contextos generales de diálogo social que incrementa constructivamente la profundidad del diálogo entre los actores sociales. Para ello, resulta estratégico el intercambio de información, tal vez el de mayor cuidado en el momento de la construcción de confianza entre los actores sociales, y de su sostenimiento dependerá qué tan sencillo será avanzar hacia nuevos estadios de negociación que lleguen a las etapas de consulta o de negociación.

En cuanto al nivel de la consulta, si bien no se trata de un escenario de diálogo que promueva la toma de decisiones concertadas internamente, sí hace posible a los interlocutores sociales conocer la posición del Gobierno y ampliar el relacionamiento a través de la consulta y la discusión de asuntos particulares de interés general, mientras que a los gobiernos les facilita “obtener información sobre las posibles reacciones sobre una determinada propuesta de decisión o de política” (OIT, 2017).

Los diferentes niveles nacionales de intensidad del diálogo social pueden resultar útiles en relación con las tareas de promover pactos sociales o tripartitos, declaraciones tripartitas y opiniones conjuntas, acordar la formulación de directrices conjuntas y vinculantes como instrumentos de política o, por último, la discusión, proposición y validación de documentos normativos o de política de impacto nacional, que es el resultado más complejo y calificado que se puede esperar y promover dentro de un escenario de diálogo social del ámbito nacional (OIT, 2017).

A continuación, se realizará una evaluación del funcionamiento de la CP-CPSL en la tarea de creación de dos normas jurídicas concretas de rango de ley, que fueron seleccionadas como estudio de caso para el análisis. Estas fueron promulgadas como normas promotoras del empleo juvenil y en cumplimiento de las agendas internacionales promovidas por la OIT a través del instrumento del Pacto Mundial por el Empleo (2009).

La Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, supuso una de las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Legislativo para hacer frente a la crisis económica mundial de 2008, la cual generó grandes afectaciones en el contexto internacional, en relación con el crecimiento de las economías del trabajo y la desaceleración en la creación de nuevos empleos. Esta ley desarrolla algunas de las preocupaciones generales que dieron lugar al instrumento citado. Aunque no se menciona el Pacto de la OIT en el texto de la norma, las preocupaciones descritas en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 057/2010 sí dan cuenta de elementos comunes con el instrumento promovido por la OIT, y que pretendió, en el caso de esta norma, “acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas”, como ya lo sugería la invitación internacional.

Los retos del escenario económico internacional, y la suscripción del instrumento del Pacto Mundial en la OIT, a la que Colombia pertenece, hacían del proceso de formulación, discusión y aprobación de la Ley 1429/2010, de 29 de

diciembre, un escenario de competencia de la CPCPSL para la construcción de acuerdos y consensos respecto de los contenidos de la norma que se empezaba a discutir a inicios de 2010 por solicitud e iniciativa del Gobierno Nacional.

Como criterio de evaluación para el análisis del funcionamiento de la CPCPSL en este proceso legislativo, se implementó un instrumento cualitativo creado por la OIT, junto al Gobierno de Colombia (2010), para la promoción de buenas prácticas de diálogo social en materia de libertad sindical y negociación colectiva.

El proceso legislativo que dio lugar a la aprobación y promulgación de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, se surtió en un corto plazo. Como resultado, se dio la acumulación de nueve proyectos de ley que apuntaban a objetivos muy similares y que terminaron agrupándose bajo el objetivo de romper con la informalidad empresarial y laboral en Colombia, así como facilitar la vinculación laboral de los jóvenes que buscan su primera oportunidad de empleo formal en el mercado, todo bajo el entendido de que la informalidad afecta la productividad (Uribe, 2018).

La radicación inicial del proyecto fue el 20 de agosto de 2010, se publicó en la *Gaceta del Congreso* el 23 del mismo mes para finalmente ser sancionada como ley el 29 de diciembre de ese mismo año, tan solo 40 días desde la publicación de la ponencia de primer debate.

El análisis de las actas de las reuniones de la CPCPSL da cuenta de 16 reuniones en 2010, estas evidencian el interés del Gobierno en avanzar en la construcción y radicación de un proyecto de ley para la promoción del empleo en un par de oportunidades, y solo se discutió en relación con ese proyecto en cuatro de las reuniones de ese año.

La OIT ha propuesto la metodología del cuadrante integral (Kotov, 2010) como una herramienta para la evaluación del funcionamiento de los escenarios de diálogo social. A través de ella resulta posible evaluar la profundidad del diálogo y la confianza que gobierna el escenario de diálogo social. Su elemento determinante está relacionado con el nivel y la intensidad de la comunicación entre los integrantes referenciados, así como con la propuesta de Kotov (2010) sobre las cinco posibles formas de comunicación, una más compleja y constructiva que la anterior en relación con los objetivos del diálogo social, para explicar el desarrollo de un escenario como la CPCPSL, a saber: el debate, la consulta, la concertación, la negociación y el diálogo.

En relación con el criterio interno-individual del cuadrante integral (Kotov, 2010), el análisis de las actas da cuenta de una adecuada comprensión de conceptos formales en cuanto a las reglas de juego de la CPCPSL, así como de los asuntos técnicos que orientan la discusión interna. El comportamiento de sus miembros es el correcto, se siguen las reglas y el orden, y su participación muestra un amplio nivel de preparación y conocimiento de los temas que se incluyen en el orden del día, con el uso de un complejo lenguaje técnico.

En el segundo lugar, referido a la dimensión externo-individual, la conformación y el desarrollo de las reuniones de la CPCPSL parece otorgar algunas tranquilidades con referencia al objetivo de promover mayores niveles de confianza. Sin embargo, el asunto central en los criterios que componen este cuadrante radica en la evaluación del estilo de comunicación. Este resulta el principal reto que evidencian las actas de la CPCPSL durante el proceso de discusión del proyecto de ley, al resultar imposible identificar momentos reales de diálogo entre las partes, entre los interlocutores sociales que conforman la CPCPSL. Es recurrente la exposición de puntos de vista de los actores y de los sectores que representan, desarticulados del objetivo de la reunión, de ahí que los niveles de comunicación alcanzados, de acuerdo con la información de las actas, sean insuficientes para alcanzar siquiera un acercamiento al nivel pretendido del diálogo. La regla general de la participación de los actores en la CPCPSL es que se agoten en los niveles más simples de debate y de consulta, lo que impide la materialización del objetivo de la CPCPSL. Este es un indicador posible de la ausencia de confianza entre los actores. Es común en la participación de los representantes sectoriales que recurran a calificaciones de los otros sectores que impiden la consolidación de relaciones de confianza y, sin ella, avanzar en nuevos estadios de comunicación resulta imposible.

En relación con el tercer cuadrante, referido a la dimensión de lo externo-colectivo, las cuestiones de mayor relevancia están relacionadas con la facilitación que lidera MinTrabajo, que, según se nota en las actas, parece correcta. Se promueve la participación de todos los actores y se cumple en buena forma el orden del día previsto en cada reunión.

Sin embargo, las actas evidencian algunas dificultades en el cumplimiento del propósito del escenario acordado, por ejemplo, cuando se realizaron las citaciones para la discusión del proyecto de ley. Si bien el orden del día pretendía promover el diálogo en cuanto a los contenidos de la iniciativa gubernamental, no se materializó el objetivo en el desarrollo de las reuniones y no se consolidó un verdadero diálogo alrededor de esos contenidos. La facilitación del MinTrabajo no logra que

los actores puedan avanzar en el diálogo a ese respecto, y no parece existir una real apertura los demás actores por avanzar en estilos o niveles de comunicación con referencia al objetivo de discusión: el proyecto de ley.

La cuarta y última dimensión, referida a lo interno-colectivo, da cuenta de los asuntos referidos al rol que asume cada uno de los representantes sectoriales en nombre de sus representados en el escenario de la CPCPSL, y a cuestiones referidas al propósito del escenario, las reglas de juego de las sesiones y del sistema de diálogo, la influencia y el uso del contexto y la gestión de aprendizajes. Es de anotar en este punto que la forma de participación y representación evidencia amplias fallas ante la consolidación de confianza como escenario colectivo y, por el contrario, son recurrentes las participaciones de los delegados en las cuales hacen defensas cerradas de posiciones y argumentos que no posibilitan avanzar en un real diálogo. La representación de los intereses de sus sectores no facilita entonces una apertura para ir más allá del debate y la consulta.

Por su parte, la Ley 1780/2016, de 2 de mayo, es un instrumento normativo que surgió como desarrollo de la misma motivación internacional que dio lugar a la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre. Anclada en las agendas nacionales para el desarrollo del Pacto Mundial por el Empleo de la OIT, significó una nueva reforma para la promoción de la política de empleo del país a través de incentivos al mercado, como ya se había intentado.

El proceso de estudio y aprobación en el Legislativo, a diferencia de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, tuvo un escenario de discusión más amplio en el tiempo, pues, antes de su sanción, se agotaron instancias del proceso legislativo en dos periodos de una misma legislatura. El proyecto fue radicado el 3 de noviembre de 2015 y, finalmente, el 2 de mayo de 2016 fue sancionada como ley por el presidente Juan Manuel Santos.

Siguiendo los mismos criterios que fueron considerados en el análisis del funcionamiento en la discusión en el anterior caso de estudio, es posible identificar que, antes y durante el proceso legislativo, la secretaría técnica de la CPCPSL, ejercida por MinTrabajo, documentó la realización de nueve reuniones en las cuales no se discutió nunca la propuesta de norma jurídica que por iniciativa del Gobierno se planteó para estudio del Congreso de la República. Sin embargo, diferente a lo ocurrido con la CPCPSL en cuanto a la discusión y aprobación de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, para la cual se realizaron cuatro reuniones de discusión del proyecto de ley, en este caso no se documentó consulta alguna

a la CPCPSL en cuanto a la propuesta del Gobierno, ni antes ni después de su aprobación por parte del Legislativo y su respectiva sanción presidencial.

Solo se documenta la mención del proyecto de ley en una de las actas de la CPCPSL, el 6 de abril de 2016, en que el viceministro del Trabajo hace referencia específicamente a la propuesta de facilidad de pago de la tarjeta militar como requisito para la formalización laboral de jóvenes.

Resulta entonces imposible circunscribir el análisis de las actas a aquella en la cual se menciona el proyecto de ley, razón por la que se tomará un número igual de actas a las analizadas para el caso de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre. Se considerarán las dos actas de reunión previas a esa reunión de abril de 2016 y un acta posterior que documenta una reunión que tendría lugar luego de la sanción y promulgación de la Ley 1780/2016, de 2 de mayo.

El análisis a la luz de los criterios propuestos por Kotov (2010) en relación con el cuadrante integral arroja algunas conclusiones que dan cuenta de la persistencia de las fallas evidenciadas en el análisis de las actas consultadas en el proceso de 2010. Desde la dimensión de lo externo-individual, el estilo y los niveles de comunicación alcanzados en la CPCPSL siguen siendo muy parecidos a los documentados en las actas del otro proceso. Sin embargo, hay una precisión en este, y es que el rol del MinTrabajo parece más protagónico que en el caso anterior, sin que con ello se alcance una mejor y más calificada participación de los demás actores en la mesa.

La evaluación del primer cuadrante, referido a las cuestiones de lo interno-individual, hace posible concluir que la conformación y el cumplimiento de las reglas por parte de los actores continúa siendo correcta. Llama la atención que los representantes sectoriales que hacen parte del escenario de diálogo social en representación de sus grupos de interés, pasados seis años, sean casi todos los mismos, es decir, la baja tasa de renovación de los actores puede suponer un reto en la superación de las condiciones que no hacen posible avanzar hacia niveles más calificados en los estilos de comunicación.

En tercer lugar, la revisión de las cuestiones sobre la dimensión de lo externo colectivo tampoco evidencia cambios sustanciales. Llama la atención que la facilitación del MinTrabajo no logra consolidar agendas de diálogo con calificados niveles de comunicación. No hay progreso como resultado de ese proceso de cambio institucional, ni se avanza en la consolidación de nuevas relaciones de confianza entre los actores que conforman la CPCPSL.

Y una cuarta dimensión referida a lo interno-colectivo arroja como conclusión, desde el análisis de las actas, que se mantienen los mismos retos referidos al rol de representación de cada uno de los sectores, que fue confiada en las personas que asisten a las reuniones. Nuevamente, es recurrente que la representación de los intereses de sus sectores no haga posible entonces una apertura para avanzar más allá del debate y la consulta.

Logros y retos de la CPCPSL como el escenario de diálogo social en el nivel nacional

La consolidación de un escenario de diálogo social en el ámbito nacional para la concertación de políticas referidas al mundo del trabajo, que cumpla con los objetivos trazados para el trabajo decente por la OIT, supone retos particulares que van más allá de la consagración normativa nacional y de los manuales de buenas prácticas de la OIT.

El estudio del funcionamiento de la CPCPSL a través de las actas de las reuniones llevadas a cabo en el proceso de discusión, aprobación y sanción de la Ley 1429/2010, de 29 de diciembre y Ley 1780/2016, de 2 de mayo evidencia algunas fortalezas de la CPCPSL como escenario de diálogo social en el nivel nacional y oportunidades de mejoramiento y fortalecimiento a la luz del rol que se espera de este tipo de escenarios desde las normas internacionales del trabajo de la OIT, los documentos programáticos desarrollados por esta y las normas constitucionales y legales de Colombia. La selección de los dos momentos de creación normativa se realizó para utilizarlos como estudios de caso, método que permitió no solo la lectura del funcionamiento de la CPCPSL a la luz de dos ejemplos reales de su funcionamiento que resultan relevantes en el universo de sus actuaciones, sino que hizo posible no solo establecer relaciones y comparaciones entre los dos casos seleccionados para la implementación de ese método.

De los 16 criterios que propone Kotov (2010) para definir si un escenario de diálogo social tripartito plus es exitoso frente a la concertación de políticas públicas a través de un diálogo profundo, calificado y constructivo, solo nueve resultan posibles de analizar en el caso de la CPCPSL, a partir del análisis de las actas que demuestran que hay avances. Cabe aclarar que no se realizó un examen de

las cuestiones referidas al fuero interno y convicción de los participantes, pues la información que reposa en estas actas resultó incompleta para definir con claridad el alcance de la CPCPSL en relación con esas cuestiones. En ellas solo se documentan asuntos expresados por los miembros de la CPCPSL, pero no dan cuenta de asuntos como los valores y las creencias, la comprensión de los conceptos y el interés y las agendas propias de cada uno de los participantes.

En ese sentido, como conclusiones en cuanto al funcionamiento de la CPCPSL, se puede afirmar que esta cuenta con una adecuada asistencia y representación por parte de los interlocutores sociales que normativamente hacen parte de ella. La correcta conformación que definió la Constitución Política de 1991 y la ley se materializa en la asistencia y la representación de los diferentes sectores en cada una de las reuniones que fueron estudiadas.

Un segundo criterio de evaluación permite concluir que el liderazgo del Ministerio del Trabajo ha generado que las reuniones se realicen con una periodicidad suficiente para el cumplimiento de los objetivos de un escenario de esta clase. La celebración bimestral de las sesiones y, luego, la intensificación en momentos clave de la agenda de la CPCPSL, como los cierres de año respecto de la definición del salario mínimo, son una evidencia del cumplimiento adecuado de ese requisito.

En tercer lugar, la confianza que parece existir en los representantes designados por cada entidad que conforma la CPCPSL por parte de sus representados parece redundar en una oportunidad para la construcción de confianza dentro de cada gremio, asociación, federación o confederación de que se trate; su permanencia en el tiempo en esos cargos de representación parece, además, una prueba de ello.

Como cuarto criterio, a través de la lectura de las actas, las discusiones tienen lugar dentro de la CPCPSL, y si bien son pocos los acuerdos que se alcanzan, sí se evidencia la participación de todos los actores en las reuniones, o sea, no se posponen discusiones para realizarse por fuera de la mesa, pues es posible hacer un seguimiento y trazabilidad de los temas que se discuten entre una y otra reunión.

Sin embargo, el análisis del funcionamiento de la CPCPSL, frente a la discusión y la promulgación de los instrumentos normativos antes estudiados, evidencia que no ha logrado avanzar en la consolidación de algunos criterios que son determinantes para el éxito del diálogo social. Primero, porque, aunque la conformación de la CPCPSL parece ajustada a la realidad del mundo del trabajo y los interlocutores naturales en el caso de Colombia tienen asiento en ella, no parece

posible concretar que expresen sus intereses en el desarrollo de las reuniones de forma asertiva y constructiva. Segundo, por el papel que desempeñan los medios de comunicación masiva para hacer seguimiento y control a la gestión de la CP-CPSL, aspecto fundamental para los objetivos de transparencia de las gestiones (Kotov, 2010). En Colombia, los medios no hacen seguimiento a los procesos de formulación de política social o laboral, ni sobre la gestión de la CPCPSL, solo se interesan en discusiones sobre el reajuste al salario mínimo mensual legal vigente cada fin de año.

Tercero, desde la CPCPSL, la conclusión sobre la incidencia que se tiene en la fijación de políticas resultado de acuerdos y consensos vuelve a ser negativa. Los casos estudiados evidencian que las reformas sociales y laborales no tienen una discusión cualificada dentro de la CPCPSL, razón por la cual no tiene siquiera incidencia en la definición de los contenidos de la norma. La CPCPSL no cumple con su función de servir de plataforma de diálogo social para la concertación de la política laboral. El cuarto criterio que no pasa el examen es el referido a la oportunidad que tienen los escenarios de diálogo social de convertirse en referentes para la opinión pública en temas de política laboral o social. En Colombia, la CPCPSL no tiene incidencia en ese sentido y, como ya se dijo, su figuración se limita al momento anual de aprobación del reajuste al salario mínimo.

Frente al criterio de mayor importancia en el momento de la evaluación, la intensidad del diálogo interno en la CPCPSL, aparece el principal reto del que no dan cuenta las actas. La agenda del Ministerio del Trabajo debe seguir fortaleciendo técnicamente a los interlocutores sociales que la conforman, pero, además, avanzar en agendas dirigidas a la construcción de confianza que haga posible en el futuro consolidar un verdadero diálogo social para el trabajo decente. De ahí que la necesidad de identificar buenas prácticas que contribuyan específicamente a la construcción de confianza será un asunto clave.

La CPCPSL cuenta con una oportunidad determinante de consolidarse como un escenario de diálogo social nacional como espacio de gobernanza policéntrica, toda vez que cuenta con diferentes centros de poder que ya tienen un camino avanzado en dos sentidos: la conformación que la ley definió para la CPCPSL y la legitimidad con la que parecen actuar los representantes de cada uno de esos centros de poder que ejercen el rol de representación.

La última reflexión es el cumplimiento del mandato legal y constitucional que le fuera asignado a la CPCPSL. Quizá mayores esfuerzos del Ministerio del Trabajo por promover y facilitar la discusión de este tipo de iniciativas en la CP-

CPSL sean un primer esfuerzo que pueda liderar el Gobierno para avanzar en la tarea de construir mayores niveles de confianza con los interlocutores sociales que la norma constitucional ya reconoce como legítimos. Como ya se señaló, la promoción del diálogo social es el objetivo del diálogo social en el que menos se invierten recursos y esfuerzos, y es, en definitiva, el único transversal a toda la agenda completa de trabajo decente. Dejarlo de lado supone iniciar un camino incompleto y difícil de ajustar sobre la marcha.

Referencias

- C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- C144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- C150 - Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).
- C151 - Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).
- C154 - Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).
- Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. (s. f). *Actas*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/comision-permanente-de-concertacion>
- Constitución Política 1991, de 13 de junio, Constitución Política de 1991. *Gaceta Constitucional*, núm. 114 (1991).
- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo Adoptada en 1998, la Declaración compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes.
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f). ¿Qué es el PND? Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20150616-especial-plan-nacional-desarrollo/index.html#content>
- Fashoyin, T. (2004). Tripartite cooperation, social dialogue and national development. *International Labour Review*, 143(4), 341-372.
- Foster, J. (2011). Talking ourselves to death? The prospects for social dialogue in North America: Lessons from Alberta. *Labor Studies Journal*, 36(2), 288-306. <https://doi.org/10.1177/0160449X10379643>

- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de <https://guia.oitcinterfor.org/participacion-interlocutores/conocimiento-asociado/aspectos-clave-dialogo-social-nacional>
- Kotov, R. (2010). *Manual de confianza en espacios bi/tripartitos de diálogo social*. Bogotá, Colombia: Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de https://ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_178462/lang--es/index.htm
- Ley 1429/2010, de 29 de diciembre, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. *Diario Oficial*, núm. 47937 (2010).
- Ley 1780/2016, de 2 de mayo, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, núm. 49861 (2016).
- Ley 278/1996, de 30 de abril, Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política. *Diario Oficial*, núm. 42783 (1996).
- Mac Master, B. y Echavarría Saldarriaga, A. (Eds.) (2019). *Manual sobre relaciones laborales colectivas. Vol. 1: Diálogo social y negociación convencional*. edellín, Colombia: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. Recuperado de shorturl.at/yAGP8
- Ministerio del Trabajo. (s. f.). *Abecé de la ley de empleo y emprendimiento juvenil*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59402/ABC+ley+JOVENES+25042016.pdf/3206b6ba-262f-92db-1aa1-65fbb4b6b617>
- Molina, C. E. (2005). *Las normas internacionales del trabajo y su efectividad en el derecho colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Organización Internacional del Trabajo. (1919). *Constitución de la OIT*. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907#A1
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Memoria del director general: Trabajo decente*. Ginebra, Suiza: Autor. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Actas provicionales*. Recuperado <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-21.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *La OIT en Colombia*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_460001.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *World of Work Report 2013: Repairing the Economic and Social Fabric*. Ginebra, Suiza: Autor. Recuperado de https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-of-work/2013/WCMS_214476/lang--en/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Diálogo social tripartito de ámbito nacional: una guía de la OIT para una mejor gobernanza*. Ginebra, Suiza: Autor. Recuperado de https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_548547/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Diálogo social y tripartismo*. Ginebra, Suiza: Autor. Recuperado de https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinGerman/WCMS_624017/lang--es/index.htm

- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Acerca del Pacto*. Recuperado de <https://www.ilo.org/jobspact/about/lang--es/index.htm>
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Diálogo social*. Recuperado de <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>
- Por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo. [Ley de Primer Empleo]. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide-la-ley-de-formalizacion-y-primer-empleo-ley-de-primer-empleo/5842/>
- Por la cual se expide la Ley de Formalización y Primer Empleo. [Ley de Primer Empleo]. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide/5842/>
- Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se genera medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. [Empleo juvenil]. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se/8252/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s. f.). *Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-8-decent-work-and-economic-growth.html>
- R030 - Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30).
- R089 - Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 89).
- R091 - Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91).
- R113 - Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113).
- R135 - Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135).
- R143 - Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143).
- R152 - Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).
- R159 - Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159).
- R163 - Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).
- Sen, A. (2000). Trabajo y derechos. *Revista Internacional del Trabajo OIT*, 119(2), 129-139. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2013.00165.x>
- Subirats, J. (2008). Gobernanza y educación. En E. Bosch (Ed.), *Educación y vida urbana: 20 años de ciudades educadoras*. (pp. 227-240). Barcelona, España: Santillana.
- Uribe Mejía, A. F. (2018). *Cámara de Representantes*. Recuperado de <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2019-02/Concepto%20mintrabajo%20PI.%20155%20de%202018.pdf>
- Valencia, L. y Celis, J. C. (2012). *Sindicalismo asesinado*. Bogotá, Colombia: Debate.