Un pie en la puerta: la representación de los trabajadores en los consejos de administración en Corea del Sur*

por Jeong-Hee Lee

La representación de los trabajadores en los consejos de administración en Corea del Sur se ha traducido en una forma de darles voz en los consejos de administración de algunas empresas e instituciones públicas. El proceso comenzó con una ordenanza municipal en Seúl en 2016, y posteriormente se extendió a otros gobiernos locales y se amplió mediante legislación nacional en 2022. Este artículo repasa brevemente la evolución del sistema, describe su marco jurídico, examina cómo participan los consejeros trabajadores en la práctica y evalúa la contribución del modelo a la democracia en el lugar de trabajo, así como sus limitaciones.

La trayectoria de Corea hacia la participación laboral en los consejos de administración es singular. Iniciada en el ámbito local, tiene profundas raíces en la historia política y económica del país. La afiliación sindical ha oscilado en Corea entre el 10 % y el 14 % durante la última década, y la negociación colectiva se lleva a cabo predominantemente a nivel de empresa. La experiencia de autoritarismo militar e industrialización impulsada por el Estado en el país había dejado en gran medida la toma de decisiones sobre la gestión al margen de las instituciones de participación de los trabajadores. Tras la Gran Lucha Obrera de 1987 y la transición democrática, los sindicatos y la sociedad civil presionaron a favor de la democracia en el trabajo, incluida la participación de los trabajadores en la gestión y la codeterminación. Estas demandas tardaron en traducirse en un marco jurídico nacional. Sin embargo, un avance decisivo se produjo gracias a la iniciativa de política pública municipal de Seúl, impulsada por su alcalde Park Won-soon, antiguo activista de la sociedad civil. Mientras la participación laboral en los consejos de administración en algunos países europeos se ha desarrollado en un contexto de tradiciones consolidadas de colaboración social entre interlocutores sociales y de participación de los trabajadores más allá de la empresa, Corea inicio este camino gracias a la experimentación de un gobierno local. La ordenanza de 2016 de Seúl abrió un canal limitado, pero formal, para que las perspectivas de los trabajadores pudieran influir en las deliberaciones del consejo de administración.

La Ordenanza del Gobierno Metropolitano de Seúl sobre el Funcionamiento del Sistema de Consejeros Trabajadores, aprobada en septiembre de 2016, mientras un gobierno conservador ostentaba el poder a nivel nacional, constituye la primera vía de introducción de una representación laboral en los consejos de administración. El primer consejero trabajador asumió su cargo en enero de 2017. Lee y Lee (2020) describen la iniciativa como “corporativismo municipal”: ante la ausencia de instituciones corporativistas sólidas a nivel nacional, un gobierno local actuó así como

* Traducción del inglés a cargo de Sara Lafuente.

“empleador benevolente”. En 2024, 18 gobiernos locales, entre ellos los de Gwangju, Gyeonggi e Incheon, habían promulgado ordenanzas, y el número no ha dejado de crecer desde entonces. La ordenanza de Seúl se aplica a las empresas públicas locales y a las instituciones financiadas por el gobierno local que cuenten con al menos 300 empleados. Las instituciones con entre 300 y 999 empleados deben nombrar a un consejero trabajador, y aquellas con 1.000 o más deben nombrar a dos. Los candidatos deben ser empleados de la empresa o institución y tener al menos tres años de antigüedad en la misma. Son seleccionados mediante votación de toda la plantilla, independientemente de que exista o no un sindicato mayoritario. A continuación, el candidato seleccionado es recomendado por el Comité de Recomendación de Directores Ejecutivos (esto es, un órgano de nominación separado que no constituye un comité del consejo de administración), y nombrado formalmente por la autoridad competente. Los consejeros trabajadores ejercen su cargo durante un mandato de tres años y pueden ser reelegidos. Tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás consejeros no ejecutivos. En particular, al ser designados, deben renunciar a su afiliación sindical y dimitir de cualquier otro cargo sindical o representativo de los trabajadores. Según la normativa aplicable en Seúl, no pueden formar parte del comité de recomendación ni ocupar la presidencia del consejo de administración.

La segunda vía de introducción de la participación laboral en los consejos de administración fue la adoptada por la legislación nacional. En efecto, el Gobierno del Partido Demócrata (2017-2022) incluyó entre sus tareas de política nacional la incorporación de consejeros trabajadores a los consejos de administración. Después de que el principal candidato de la oposición respaldara el sistema durante la campaña presidencial de 2022, la Asamblea Nacional modificó la Ley de Gestión de Instituciones Públicas, con el apoyo de todos los partidos. Desde agosto de 2022, la Ley exige a las empresas públicas e instituciones cuasi-gubernamentales el incluir a un consejero representante de los trabajadores entre sus consejeros no ejecutivos. Los candidatos al puesto deben ser empleados de la empresa y tener al menos tres años de antigüedad. Son recomendados por la representación de los trabajadores (si lo hubiera, por el representante del sindicato mayoritario) o por una mayoría de los trabajadores. A continuación, el candidato es propuesto a través del Comité de Recomendación de Directivos Ejecutivos y nombrado formalmente por la autoridad competente. El cargo de consejero trabajador dura dos años, renovable por periodos de un año. Los consejeros laborales tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás consejeros no ejecutivos, aunque, nuevamente, según las directrices administrativas aplicables, deben abandonar todo cargo representativo laboral y sindical, renunciando incluso a su afiliación a cualquier sindicato. Además, quedan excluidos del comité de recomendación y no son elegibles para el cargo de Consejero Coordinador. La tabla 1 compara el marco jurídico existente para las empresas públicas e instituciones cuasi-gubernamentales centrales con la ordenanza de Seúl.

Tabla 1. Ordenanza de Seúl y legislación central

Característica	Instituciones públicas de Seúl	Instituciones públicas centrales
Base jurídica	Ordenanza del Gobierno Metropolitano de Seúl sobre el funcionamiento del sistema de consejeros trabajadores	Ley de gestión de las instituciones públicas
Ámbito de aplicación / puestos	Empresas públicas locales e instituciones financiadas por la administración local con más de 300 empleados; un puesto entre 300 y 999 empleados, y dos a partir de 1.000 empleados	Empresas públicas e instituciones cuasi-gubernamentales; un consejero trabajador por institución
Requisitos / mandato	Trabajador de la institución con al menos tres años de antigüedad; mandato de tres años; posibilidad de reelección	Trabajador de la institución, con al menos tres años de antigüedad; mandato de dos años, renovable por períodos de un año

Característica	Instituciones públicas de Seúl	Instituciones públicas centrales
Selección de candidatos	Seleccionado mediante votación de la plantilla, independientemente de que exista o no un sindicato mayoritario	Recomendado por el representante de los trabajadores (el representante del sindicato mayoritario, cuando lo haya), o por una mayoría de los trabajadores
Nombramiento / función en el consejo	Candidato seleccionado por la plantilla, recomendado a través del Comité de Recomendación de Directivos Ejecutivos y nombrado formalmente; tiene los mismos derechos y obligaciones que el resto de consejeros no ejecutivos	Recomendado por el Comité de Recomendación de Directivos Ejecutivos y nombrado formalmente; mismos derechos y obligaciones que los demás consejeros no ejecutivos
Restricciones	Debe renunciar a su afiliación sindical y a cargos de representación de los trabajadores; queda excluido del comité de recomendación y no es elegible como presidente del consejo de administración según la normativa aplicable de Seúl	Debe renunciar a su afiliación sindical y a cargos de representación de los trabajadores; queda excluido del Comité de Recomendación de Directivos Ejecutivos y no es elegible para el cargo de Consejero Coordinador

En ambos regímenes, los consejeros trabajadores forman parte, en calidad de consejeros no ejecutivos, de los consejos de administración unitarios, o monistas, de Corea. En abril de 2026, había 220 consejeros trabajadores en 181 instituciones públicas, en el marco de los regímenes central y local. No obstante, el modelo sigue presentando limitaciones en tres aspectos. En primer lugar, su alcance es limitado. En el ámbito central, la obligación de incorporar a consejeros trabajadores en el consejo solo afecta a 88 de las 342 instituciones públicas del país en 2026. Por su parte, los regímenes locales se basan en ordenanzas municipales en lugar de leyes estatutarias, por lo que su cobertura varía en función del municipio y puede reducirse con mayor facilidad. Por ejemplo, una modificación de la ordenanza de Seúl en 2024 elevó los umbrales de plantilla, volviendo obligatorio el nombramiento de un consejero trabajador solo a partir de 300 empleados, o de dos a partir de 1.000 (en vez de a partir de 100 y de 300 empleados respectivamente, como establecía la ordenanza de 2016), lo que redujo el número de instituciones cubiertas por la medida. En segundo lugar, los consejeros trabajadores tienen una influencia limitada en el consejo. Solo ocupan uno o dos puestos, por lo que están en minoría permanente. Además, están sujetos a las mismas obligaciones de confidencialidad que el resto de consejeros no ejecutivos, lo que restringe su capacidad para informar a los empleados a los que representan sobre las deliberaciones del consejo. En tercer lugar, la representación es desigual en términos de género. Ninguno de los dos regímenes reserva puestos por género y, en 2024, solo tres de los 79 consejeros trabajadores encuestados en instituciones públicas centrales eran mujeres.

En cuanto a la práctica, los estudios sobre el funcionamiento del sistema indican que los consejeros trabajadores han contribuido a una mayor transparencia en la gestión, a una mayor orientación hacia el interés público y a unas deliberaciones más democráticas en el consejo (Lee et al., 2019; Lee et al., 2024). Las reuniones del consejo solían ser breves y formales, pero los consejeros trabajadores han dotado a los debates de mayor sustancia, al plantear cuestiones basadas en su experiencia en el lugar de trabajo. En colaboración con otros consejeros no ejecutivos, también han aportado discrepancia y debate a unos consejos en los que las decisiones solían ser tomadas por unanimidad. Los estudios documentan casos en los que se modificaron, aplazaron o rechazaron puntos del orden del día tras dichos debates. En cambio, no encontraron pruebas de los resultados que temían los críticos, como la parálisis en la toma de decisiones o la imposición unilateral de agendas sindicales en los consejos de administración. Sin embargo, la misma investigación sí identificó limitaciones recurrentes, en particular, un acceso limitado a la información por parte de los consejeros-trabajadores, tiempo y apoyo insuficientes para el desempeño de sus funciones, y una relación

ambigua con los sindicatos una vez que dichos consejeros renuncian a su afiliación sindical, por exigencia de ambos modelos.

En conclusión, los avances documentados anteriormente cobran aún más importancia porque las decisiones que deben tomar los consejos de administración afectan cada vez más directamente a los trabajadores, al abordar materias que van desde la digitalización y la inteligencia artificial hasta la transición climática. Para responder a los límites estructurales y prácticos identificados anteriormente, se perfilan cuatro prioridades de acción. En primer lugar, aparece la necesidad de ampliar la cobertura obligatoria y reforzar la representación, avanzando hacia una cuota de un tercio de los puestos en el consejo de administración ocupados por representantes de los trabajadores, que constituye la composición habitual en muchos sistemas europeos. Asimismo, debe mejorarse el equilibrio de género entre los consejeros trabajadores. En segundo lugar, dotar a los regímenes locales de un estatus jurídico equivalente al de la ley y armonizar las normas centrales y locales en materia de cobertura, número de puestos y selección de candidatos ofrecería mayor coherencia al sistema. En tercer lugar, el requisito de renuncia a la afiliación sindical debería reconsiderarse. Cualquier reforma debería reconocer la doble condición de los consejeros trabajadores como empleados y como consejeros, y proteger sus derechos laborales, así como definir su relación con los sindicatos y otros órganos de representación en el lugar de trabajo, en términos tanto de independencia como de cooperación. En cuarto lugar, la legislación debería ofrecer garantías en cuanto a las condiciones prácticas del cargo: acceso a la información, tiempo para desempeñar las funciones del consejo, procedimientos claros para proponer puntos del orden del día, y apoyo específico a los consejeros trabajadores.

La experiencia de Corea demuestra que, incluso cuando la tradición del corporativismo y de las partes interesadas es débil, la democracia laboral en el consejo de administración puede institucionalizarse tomando como puntos de partida el sector público y la administración local. Sin embargo, introducir uno o dos puestos en un grupo reducido de empresas o instituciones públicas dista mucho de ser suficiente para constituir una democracia laboral amplia. Corea, eso sí, ha puesto un pie en la puerta. Abrir esa puerta más aún, de modo que los trabajadores tengan voz y voto reales en las decisiones estratégicas que configuran sus vidas laborales y los servicios públicos que prestan sus instituciones, será la siguiente etapa en la democratización del trabajo en el país asiático.

Jeong-Hee Lee
Investigadora principal, Instituto Coreano del Trabajo
jhlee@kli.re.kr

Para más detalles, véase:

Jeong-Hee Lee, Kwi-Cheon Park, Tae-Soo Song, Sang-Jun Lee, Hong-Ki Choi y Su-Jeong Kim, (2019) *Evaluación del sistema de consejeros trabajadores y desarrollo de un programa de formación para consejeros trabajadores,* Consejo de Trabajadores, Empresarios y Gobierno de las Instituciones Públicas de Seúl [original en coreano].

Jeong-Hee Lee, Tae-Joo Park, Kwang-Pyo Noh, Kwi-Cheon Park y Mi-Ok Joo, (2024) *Análisis y evaluación del funcionamiento del sistema de consejeros trabajadores*, Instituto Coreano del Trabajo [original en coreano].

Joohee Lee y Jeong-Hee Lee, (2020) "Corporativismo municipal» y representación de los trabajadores en los consejos de administración de la ciudad de Seúl", *Korean Journal of Industrial Relations,* vol. 30(4), pp. 1-30.

Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente las de la autora y no comprometen al Instituto Coreano del Trabajo.