



*Red de Asesoría Laboral
de Centro América
y República Dominicana*

REVISTA REAL CARD

No. 7 - Diciembre 2011

Guatemala

Canada 

REAL CARD es apoyado financieramente por el gobierno de Canadá, por medio del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias (HRSDC-Canadá) a través de la Dirección General de Trabajo (LABOUR PROGRAM) y de la Oficina para la Cooperación Laboral Interamericana (OIALC) del HRSDC y su Programa Internacional para la Administración Profesional del Sector Laboral (IPPLA) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

El objetivo de IPPLA es mejorar la capacidad de los países de la región, sobre todo de los países de la región Andina, del Caribe y Centroamérica, para proteger y respetar las normas de trabajo internacionalmente reconocidas, al mismo tiempo que se integran y participan en los mercados regionales y mundiales.

REAL CARD

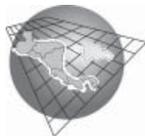


**Red de Asesoría Laboral de Centro América
y República Dominicana**

*REVISTA
REAL CARD*

**No. 7 - Diciembre 2011
Guatemala**

REAL CARD



Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana

Consejo Editorial

Luis Linares
Coordinador Regional

Olga Loarca
Rosa Amelia González
Asistencia Técnica

Coordinadores de País

Cindy Sabat, Costa Rica
Reynaldo Flores, El Salvador
Adrián Zapata, Guatemala
Floribeth Rodríguez, Honduras
Didier Alemán, Nicaragua
Carlos De Icaza, Panamá
Héctor Arias,
República Dominicana

Editora

Ana Ma. de León de Specher

Diseño y diagramación

Herbert A. Méndez Jocol

Canada

Proyecto ejecutado con el apoyo
financiero del gobierno de
Canadá a través del Ministerio de
Recursos Humanos y Desarrollo
de Competencias (HRSDC-Canada)
y la Agencia Canadiense para el
Desarrollo Internacional (ACDI)



10 calle 7-48 zona 9
PBX 2201-6300
FAX 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>
Guatemala

Comentarios:

llinares@asies.org.gt
agonzalez@asies.org.gt
oloarca@asies.org.gt

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Indice

Presentación	5
Retos para la creación y sostenibilidad de empleos dignos en Centroamérica y República Dominicana <i>Erick Coyoy</i>	9
Análisis comparado de las reformas procesales laborales en América Latina <i>Adolfo Ciudad Reynaud</i>	33
Panorama jurídico del derecho internacional indígena <i>Héctor Almendrades</i>	51
Trabajo y género: un viejo tema, ¿nuevas miradas? <i>Alma Espino</i>	83
La globalización y el derecho del trabajo en América Central <i>Luis F. Linares López</i>	103
Consejo Económico y Social para Guatemala: acuerdos para el desarrollo <i>Sebastián Porras</i>	121

Diciembre 2011

**Estadísticas laborales y económicas de los países
de la subregión**

**Salarios mínimos en 2011, en Centroamérica
y República Dominicana**

Rubén Narciso

137

Actividades de REAL CARD

147

Presentación

Presentamos a nuestros lectores el séptimo número de la revista del proyecto Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana (REAL CARD), que ejecuta la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, en la subregión integrada por Centroamérica y República Dominicana. El proyecto es apoyado por el Programa Internacional para la Administración Profesional del Sector Laboral (IPPLA por sus siglas en inglés) del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias (HRSDC por sus siglas en inglés) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), ambos del gobierno de Canadá.

Cuando publicamos el número 6 de la Revista REAL CARD, en septiembre de 2011, indicamos que ese sería el último número de la revista, al menos en lo que respecta al generoso apoyo del Gobierno de Canadá, pero una ampliación del proyecto hasta finales de 2011 y un proyecto específico que esperamos ejecutar en cuatro países (Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana), siempre con el apoyo canadiense, nos permitieron editar este número y, probablemente, en el segundo trimestre de 2012, un número especial dedicado a los derechos fundamentales de los trabajadores.

El primer artículo de este número es la transcripción de la conferencia que dictó el Lic. Erick Coyoy, exministro de Economía de Guatemala y actualmente director por Guatemala del Banco Centroamericano de Integración Económica, en el III Foro Regional Virtual de REAL CARD, realizado el 16 de diciembre. El tema abordado por el Lic. Coyoy fue “Retos para la creación y la sostenibilidad de empleos dignos en Centroamérica y República Dominicana”. El foro también

incluyó un intercambio de preguntas y respuestas, de las cuales también se incluye la transcripción.

Nuestro segundo artículo es el texto de la ponencia que presentó en el XIII Congreso Centroamericano y del Caribe de derecho del trabajo y la seguridad social, realizado en San Pedro Sula, Honduras, del 26 al 28 de octubre de 2011, Adolfo Ciudad Reynaud, especialista en legislación laboral del Equipo Técnico Multidisciplinario de OIT en la Oficina de San José, Costa Rica. El tema presentado es un “Análisis comparado de las reformas procesales laborales en América Latina”, que contribuye a la discusión sobre un tema que es esencial para garantizar la efectiva aplicación de la normativa laboral.

El tercer artículo es “Panorama jurídico del derecho internacional indígena”, escrito por Héctor Almendrades, amigo especial de este proyecto y de ASIES, así como gran conocedor de Centro América, quien se desempeñara hasta hace poco tiempo como Analista Senior de Políticas del Labour Programa del HRSDC de Canadá. Si bien en el artículo de H. Almendrades trasciende el tema estrictamente laboral, tiene una importante conexión con dicho tema, al tener entre los elementos principales de su análisis el contenido del Convenio 160 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo.

Gracias a la autorización que en su momento nos diera la Revista Nueva Sociedad, apoyada por la Fundación Friedrich Ebert, incluimos un artículo de Alma Espino, economista uruguaya sobre trabajo y género, en el cual nos presenta, a partir de la experiencia de su país, nuevas perspectivas que contribuyen a la reflexión sobre ese importante tema.

A continuación se incluye un artículo elaborado por el suscrito, sobre “La globalización y el derecho del trabajo en América Central”, cuya versión inicial fue presentada ante el II Congreso Regional de Derechos Humanos, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, del 24 al 26 de octubre de 2011. En el artículo se sostiene que en el

Revista Real Card

entorno globalizado no solamente es posible, sino que es necesario, mantener la vigencia de los principios que inspiran el derecho del trabajo.

El sexto artículo, de Sebastián Porras, sobre “El Consejo Económico y Social para Guatemala: acuerdos para el desarrollo”, en la que describe el proceso de creación de este órgano de consulta, mediante un decreto legislativo, que promueven organizaciones de empleadores y trabajadores.

En la sección de estadísticas laborales presentamos un análisis sobre la situación de los salarios mínimos vigentes durante 2011, en Centroamérica y República Dominicana, elaborado por el colega de ASIES, Rubén Narciso.

Finalmente incluimos un resumen de las actividades del proyecto REAL CARD, realizadas entre octubre y diciembre de 2011.

La conclusión de esta etapa de REAL CARD es propicia para agradecer al equipo de IPPLA-Labour Programa, en particular a su Analista Principal de Políticas, Sr. David Mercier, y a Marielle Pion, Oficial del Programa, por todo el apoyo que han dado al proyecto en el curso de su ejecución, así como al equipo de REAL CARD, haciendo una mención especial de Daniela Rojas González, quien fuera inicialmente nuestra Coordinadora en Costa Rica y quien por razones de trabajo se radicó en Canadá a mediados del año pasado, pero fue un gran ejemplo en materia de capacidad de trabajo, iniciativa y responsabilidad profesional. También agradecemos a todos los autores que, para este y los números anteriores, hicieron el aporte fundamental para que la revista se convirtiera en un espacio de gran nivel en cuanto a la variedad y calidad de los temas abordados.

Guatemala, diciembre de 2011

Luis Felipe Linares López
Coordinador Regional de REAL CARD

Diciembre 2011

Retos para la creación y sostenibilidad de empleos dignos en Centro América y República Dominicana

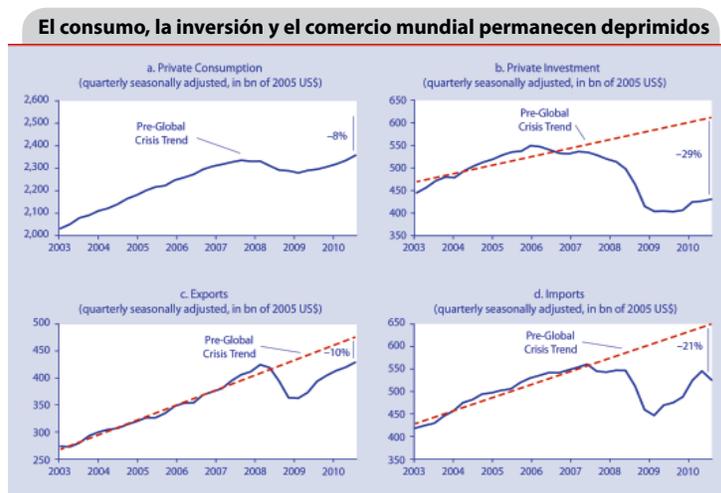
Erick Coyoy¹

Muchas gracias y muy buenos días. Es un gusto por supuesto estar acá, pues considero de gran utilidad estos espacios de intercambio sobre la realidad regional y, fundamentalmente, sobre las medidas que pueden contribuir a superar los grandes retos que tienen nuestros países.

El tema del empleo definitivamente es uno de los grandes retos estructurales de nuestra región. De sobra están documentados los grandes retos que deben ser superados, pero en esta ocasión quiero compartir con ustedes algunos elementos de la coyuntura mundial, que creo agregan un elemento adicional al reto de la creación de empleo digno en Centro América y República Dominicana, en virtud de la gran interdependencia que en la actualidad existe entre las economías y, por supuesto, economías pequeñas como las nuestras no escapan de esa realidad, y tienen que tomar muy en cuenta ese contexto internacional en la definición de sus medidas nacionales.

¹ Erick Coyoy. Guatemalteco. Economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala con postgrado en Macroeconomía por la Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como catedrático en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Rafael Landívar; consultor del Departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES; Viceministro de Finanzas Públicas y Ministro de Economía de Guatemala. Actualmente desempeña el cargo de Director por Guatemala del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Como ustedes saben las economías desarrolladas aún no logran recuperar los niveles de crecimiento y de empleo de los niveles previos a la crisis, el comercio se encuentra alrededor de un 10% por debajo del nivel de 2007, el comercio mundial, el consumo privado y la inversión global también se encuentran bastante por debajo de los niveles de 2007. Es decir que los grandes motores de la economía del mundo no logran aún recuperar esos niveles que tenían previamente, lo que se evidencia en el gráfico siguiente:



Fuente: BID. "Una región: Dos velocidades. Retos para América Latina". 2010.

Y vemos como en Europa se debate en estos mismos momentos un serio problema fiscal, que puede dar al traste con su desempeño económico, no solo en el corto sino en mediano plazo. Es fundamental para esta coyuntura mundial la forma cómo Europa resolverá esta situación, en virtud de que va a determinar el ritmo de la economía mundial. Noticias recientes nos indican cómo China, que venía siendo el motor o el elemento de mayor dinamismo de la economía mundial, empieza a mostrar señales de desaceleración. Ya empezó a tener serios problemas de inflación y ha comenzado a mostrar desaceleración en su crecimiento. Es decir que las economías nacionales no escapan a esta interdependencia y a estos efectos mundiales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)² considera que, dada la creciente desaceleración de la economía, es probable que tan solamente la mitad de los nuevos empleos requeridos a nivel mundial pueda ser creada, por lo que estima que los niveles de empleo en las economías avanzadas no volverán a la situación registrada antes de la crisis hasta el año 2016.

Como se observa en el cuadro siguiente, se estima que en 2012 y 2013 se deberían crear 80 millones de empleos, para recuperar el nivel de empleo previo a la crisis, es decir el nivel de empleo de 2007 fue superior en 80 millones de empleos a nivel mundial, con respecto a lo que actualmente tenemos. El mayor volumen de empleos nuevos necesarios corresponde a las economías emergentes y en vías de desarrollo, en donde tenemos la mayor cantidad de población: 52.8 millones de esos nuevos empleos debieran ser creados en nuestras economías y 27.2 millones en las economías desarrolladas, pero lo complicado acá es precisamente las circunstancias en las cuales se están desarrollando esas economías avanzadas.

El panorama de mediano plazo es complicado

Cuadro 1. Escasez estimada de empleos en 2012-2013

Región	Número de empleos que se necesitan durante los próximos dos años para alcanzar la tasa de empleo de 2007 (millones)	Proyecciones de creación de empleo en 2012-2013 (millones)	Escasez de puestos de trabajo (millones)
Economías avanzadas	27,2	2,5	-24,7
Economías emergentes y en vías de desarrollo	52,8	37,7	-15,1
Mundo	80,0	40,1	-39,9

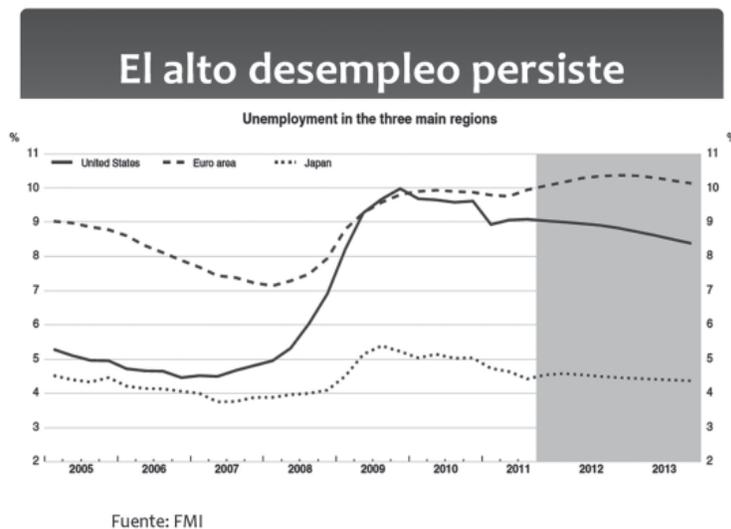
Nota: El empleo y la población en edad de trabajar se refieren a las personas de 15 años de edad o más. La tercera columna resulta de la diferencia entre la segunda y la primera.

Fuente: Estimaciones del IIEL basados en Laborsta y KILM (Véase Capítulo 1).

² OIT. Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo. Octubre 2011

Se estima que si no se llega a una recuperación significativa, con crecimiento económico robusto en las economías avanzadas, solo se van a poder crear 2.5 millones de esos 27 millones de empleos que se requieren. Es decir, que ni las economías desarrolladas van a poder absorber ese gran caudal de población desempleada que hoy tienen. Y que esta situación no solo podría mantenerse, si no que puede agravarse, en caso la solución fiscal que requiere Europa no llegue de manera adecuada y oportuna.

De acuerdo con el gráfico siguiente el desempleo en las regiones avanzadas Europa, Estados Unidos, Japón, persiste en niveles sustancialmente altos, superiores a los de 2007. Y como consecuencia de lo anterior se mantiene deprimido el ingreso de los hogares.



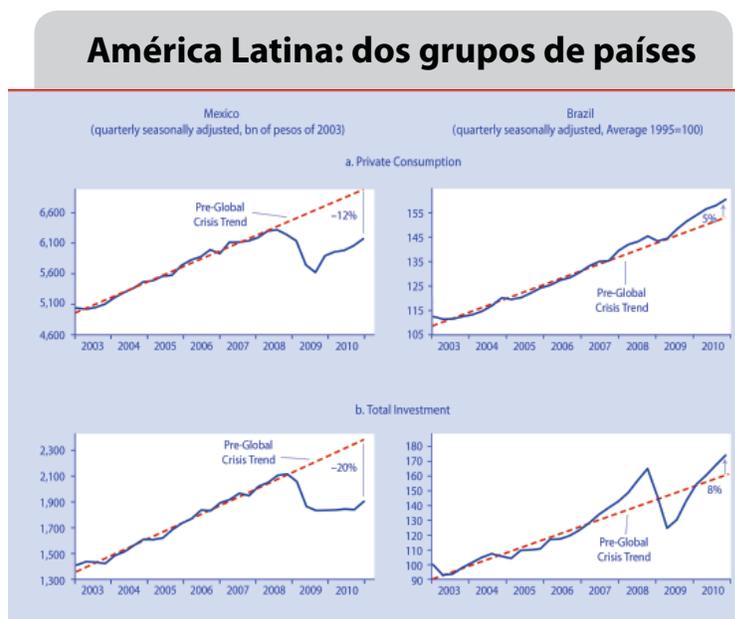


La coyuntura regional

El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un estudio sobre nuestra región latinoamericana titulado "Una región: Dos velocidades de desempeño económico. Retos para América Latina" y precisamente lo ha hecho así porque si bien nuestra región nunca ha sido región homogénea, las heterogeneidades se han profundizado en esta época post-crisis, y efectivamente vemos como las economías de América del Sur, lideradas por Brasil e integrado además por Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Panamá.

Los países que conforman este grupo son exportadores netos de materias primas, tienen altos niveles de intercambio comercial con las economías emergentes y baja dependencia de las remesas provenientes de las economías desarrolladas. Actualmente estos países tienen niveles de comercio, inversión y de consumo superiores a los existentes previo a la crisis, o sea, niveles superiores a los de 2007.

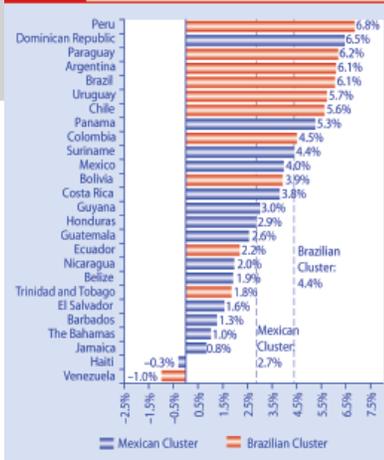
El segundo bloque de países está integrado por México, Centroamérica y República Dominicana. Estos países tienen lazos comerciales más fuertes con las economías desarrolladas, son importadores netos de materias primas y tienen alta dependencia de las remesas de las economías desarrolladas. Sus niveles de consumo y de inversión son actualmente inferiores a los niveles previos a la crisis. En el caso del consumo privado, se estima que permanece un 12% por debajo de 2007 y la inversión privada permanece un 20% por debajo del nivel que tenía en 2007. Es decir que nuestro bloque tiene dificultades mayores que el otro bloque de América Latina.



Fuente: BID. "Una región: Dos velocidades. Retos para América Latina". 2010.

América Latina:
dos grupos
de países con
dos ritmos de
crecimiento y
dos estructuras
económicas

FIGURE 7 Growth Projections (2010–2011)



Fuente: BID

En el gráfico anterior se puede apreciar que las proyecciones de crecimiento económico son más favorables para el primer grupo de países, lo cual está estrechamente asociado a su menor exposición con las economías avanzadas. Como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

América Latina:
dos grupos
de países con
dos niveles de
exposición a
las economías
avanzadas

FIGURE 14 Exposure to Advanced Economies
Exports of Goods and Services to Advanced Economies (2009, % of GDP)



Fuente: BID

Es interesante el caso de Panamá, que prácticamente ha podido marcar una diferencia sustantiva con relación al resto de Centroamérica, lo que está muy influenciado por las grandes inversiones que se están haciendo en torno al Canal de Panamá; pero también por el adecuado manejo adecuado de la economía, que le está dando réditos muy importantes en la actualidad, y ya el BID lo asocia al grupo más dinámico y no al grupo menos dinámico en donde se encuentran Centroamérica y República Dominicana.

Lo preocupante acá es que las perspectivas desafortunadamente tampoco son muy halagadoras, en cuanto al crecimiento económico. En este año vemos que, para el caso de Guatemala, se muestra algún dinamismo con relación a 2010, pero de ninguna manera se alcanza todavía el nivel de 2007, cuando se alcanzó un crecimiento económico del 6%, que es el más alto de las últimas décadas. De hecho es un nivel excepcional. Este año tendremos un 3.8%, que es positivo, pero por debajo del nivel previo y, por supuesto, bastante por debajo de lo que se necesita para superar los efectos de la crisis.

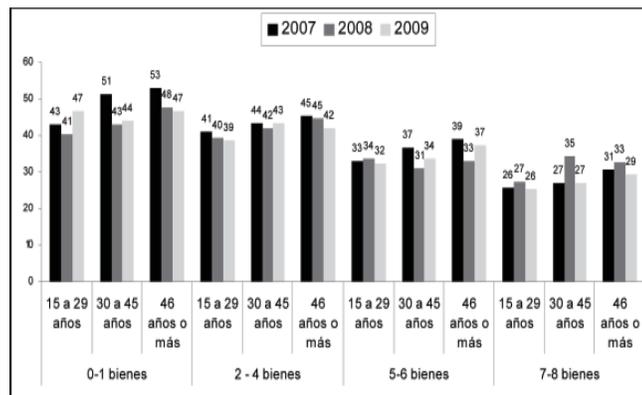
El BID señala un factor que explica este dinamismo y la división de América Latina en dos grandes bloques y es precisamente la relación con las economías desarrolladas. La mayor dependencia de las economías desarrolladas es la que hace que economías como las nuestras, y la de México, se vean más influenciadas por la actual fase en la que se encuentran Europa, Estados Unidos y Japón. Y las nuestras, por esa alta interdependencia se encuentran no en una situación de estancamiento, pero si con el dinamismo limitado.

Por el contrario, economías como las de Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, que han logrado reducir la interdependencia de esas economías desarrolladas, son las que han logrado mejor desempeño económico, precisamente porque este se fundamenta en gran medida en su dinámica interna y no tanto en la dinámica de otras economías. Y esta situación en la inversión y el consumo desafortunadamente se convierte en un agravante para los retos de crear empleos dignos en nuestra región.

Percepciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su reciente Panorama Social de América Latina, señala que persisten grandes retos en materia no sólo de creación de empleo sino en preservación del empleo y estima que alrededor del 50% de la población de más bajos ingresos, tiene una alta percepción de falta de oportunidades y dificultades para conseguir empleo en su país, mientras que ese porcentaje baja a casi un 20% en la población de mayores ingresos; es decir que a la población más rezagada de nuestro país, no sólo le afectan los rezagos estructurales, sino que se han acentuado los efectos negativos en esta coyuntura.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPCIÓN DE LA FALTA DE OPORTUNIDADES PARA CONSEGUIR EMPLEO EN EL PAÍS a/. POR EDAD Y TENENCIA DE BIENES B/, 2007, 2008 Y 2009
(Porcentajes de población que indica que no hay garantías para conseguir empleo)



CEPAL. Panorama Social de América Latina 2011.

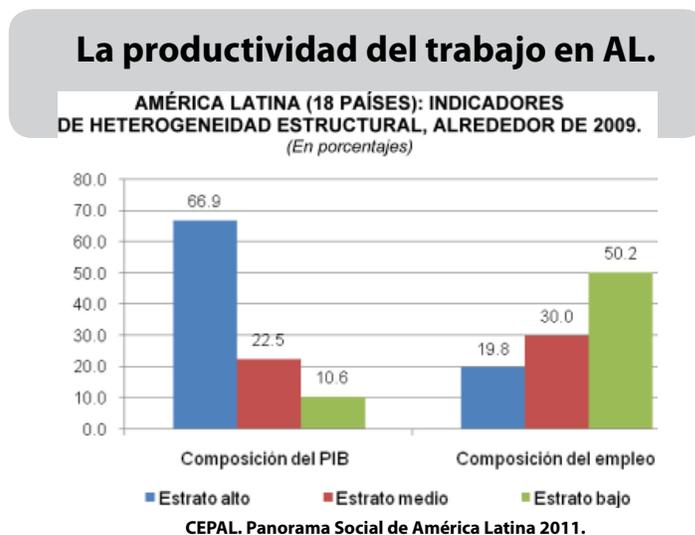
CEPAL identifica tres estratos de productividad del trabajo en América Latina y con relación al primer y tercer estrato señala lo siguiente:

- El estrato alto está compuesto por actividades de exportación y empresas de gran escala (más de 200 trabajadores). Se caracteriza por tener una mayor intensidad en el uso del capital y la tecnología.

- El estrato bajo corresponde al sector informal, unidades económicas que trabajan casi sin utilizar ningún tipo de mecanización, con una muy baja densidad de capital y en las que las tecnologías en uso son atrasadas.

El estudio de CEPAL identifica que el 66% del PIB de América Latina está generado por el estrato de productividad alto y solo el 10% por el sector de productividad baja. Y, paradójicamente, solo el 20% de la composición del empleo se encuentra en el estrato de productividad alta y el 50% en los sectores de productividad baja.

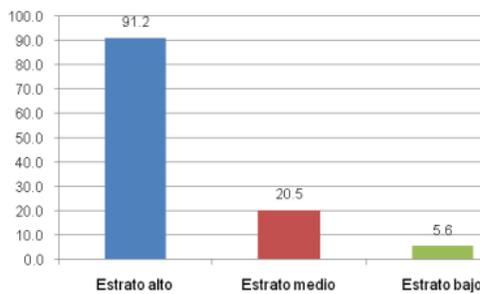
De ahí que nuestro gran reto como región es darle a la fuerza laboral los instrumentos y herramientas necesarias para aumentar la productividad, de lo contrario el aporte a la producción de este gran segmento de la fuerza laboral de nuestra región seguirá siendo limitado.



El estudio de la CEPAL también indica que el PIB per cápita es 18 veces más grande en los empleados en el sector de alta productividad, que el de los empleados en el sector de baja productividad. Es decir que la brecha de productividad entre sectores es altísima y eso determina una enorme brecha en términos de remuneración de trabajo y es lo que precisamente limita las posibilidades de esa fuerza laboral para, por sí misma, hacerse de los recursos necesarios para ser más productiva.

La productividad del trabajo en AL.

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, ALREDEDOR DE 2009.
(Miles de US\$ PPP)



CEPAL. Panorama Social de América Latina 2011.

En este sentido la recomendación es que mediante las políticas públicas debe potenciarse a este segmento de la fuerza laboral, que es el mayoritario, a manera de que pueda aumentar su productividad.

Lo preocupante es que la productividad promedio de América Latina - como se observa en el gráfico siguiente - es casi tres o cuatro veces más baja que la productividad de América del Norte y de los países de la OCDE. Es decir, que la región tiene el enorme desafío de reducir esas brechas, porque no solo limitan las posibilidades de la población de más bajos ingresos, si no que merman y limitan el potencial de la región en su conjunto.

Son economías que no pueden dar mucho más en términos de crecimiento, porque no tienen los factores productivos con las condiciones para hacerlo. Hay entonces un problema que debe verse de manera integral, a fin de que las soluciones no solo beneficien a las personas sino también a los países.



Fuente: El progreso de AL y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. CEPAL, 2010

Productividad y calidad del empleo

En otro documento publicado por CEPAL – “Fortalecer la productividad y la calidad del empleo”, 2011 – compilado por Jürgen Weller, se indica que la estructura productiva y laboral de los países latinoamericanos se caracteriza típicamente por:

- Una brecha productiva respecto a los mejores desempeños a nivel global (brecha productiva externa).
- Una elevada heterogeneidad estructural (brecha productiva interna).
- Debilidades en términos de cobertura, calidad y acceso equitativo a los sistemas de educación, capacitación y formación profesional.

Revista Real Card

- Grandes brechas respecto a la inserción laboral y la calidad de empleo para diferentes segmentos de la fuerza laboral.

El estudio contiene una serie de consideraciones y recomendaciones sobre los distintos temas en los cuales nuestra región deberá trabajar para superar esos grandes rezagos y generar más oportunidades de creación de empleo digno:

- Una productividad creciente es un elemento central de una estrategia de crecimiento y de desarrollo que pretende mejoras continuas del bienestar de la población.
- Estas mejoras se transmiten principalmente por medio del mercado laboral, de manera que la productividad creciente es un determinante fundamental de la calidad de empleo.
- La relación entre ambos factores no es unilateral, pues también hay un impacto positivo desde una mejor calidad de empleo a un incremento de la productividad.
- Para que esta transmisión desde la productividad creciente hacia mejoras de la calidad del empleo sea efectiva, se requieren instituciones laborales adecuadas.
- Para que la productividad tome una tendencia ascendente se requieren transformaciones tanto a nivel de las empresas específicas como en la economía en su conjunto.
- La incorporación continua de conocimientos y tecnologías, así como el desarrollo de la infraestructura física.
- De suma importancia para la competitividad agregada como para el desempeño individual de los trabajadores es la calificación de la fuerza de trabajo.
- La desigualdad en términos de educación y capacitación es un factor importante para la desigualdad agregada, que es tan marcada en América Latina.
- Mejorar los sistemas de educación en términos de cobertura, calidad y homogeneidad es un imperativo para una estrategia de crecimiento y de desarrollo basada en productividad.

- Se requieren sistemas nacionales de capacitación y formación profesional que preparen a los trabajadores según las necesidades de un mundo productivo en continua transformación.

Entre las recomendaciones, el tema que más resalta es de la educación y capacitación, evidenciando la relevancia de este factor, así como la necesidad de que las políticas públicas se orienten al establecimiento de sistemas nacionales de capacitación y formación profesional, que preparen a los trabajadores de acuerdo con las necesidades del mundo productivo que está en permanente transformación. Esto lo vemos, por ejemplo, en el ámbito de las telecomunicaciones. El dinamismo con el que esa tecnología avanza es muy grande y requiere una fuerza laboral que en permanente transformación, para estar en consonancia con esas tecnologías.

Otro aspecto que señala este estudio de la CEPAL es que no solo debe enfocarse en los sistemas de capacitación y empleo para las grandes empresas, sino también en sistemas y políticas para favorecer los procesos de innovaciones de las pymes. Si más de la mitad de los trabajadores se encuentra en el sector informal de pequeñas empresas, es muy difícil que en el mediano plazo el sector formal de alta tecnología pueda absorber a toda esa fuerza laboral. Por lo tanto, paralelamente debe trabajarse en sistemas de atención a las PYME, no solo en términos de asistencia crediticia, sino fundamentalmente en términos de innovación, para que puedan actualizarse en tecnologías productivas acordes con los requerimientos globales. Y ahí también se señala una limitante de los programas que actualmente están en ejecución en la mayoría de países de América Latina, pues su enfoque es muy limitado. Por lo que plantea la necesidad de adaptarlos de manera que puedan beneficiar también a la población de baja productividad.

A manera de resumen y para propiciar lo más importante de este evento, que es la discusión entre todos, considero que algunos de los retos para la creación y sostenibilidad de empleos dignos en Centroamérica y República Dominicana son:

Revista Real Card

- Diversificar la estructura productiva de los países y los mercados internacionales a los cuales tienen acceso.
- Incrementar la productividad de las empresas y competitividad global de las economías.
- Fortalecer los sistemas nacionales de capacitación y formación de los trabajadores.
- Mejorar los mecanismos de asistencia para las PYMES, en materia de innovación y tecnología.

Muchas Gracias por su atención.

Luis Linares: Muchas gracias al Licenciado Erick Coyoy por su excelente disertación. Cedemos la palabra a los colegas de los diferentes países para comentarios o preguntas sobre el tema. Tenemos un periodo de 40 minutos e iniciamos con Costa Rica, dándole la palabra al Lic. Eugenio Solano, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, para continuar en el orden alfabético de países.

Eugenio Solano-Costa Rica: Muy buenos días Licenciado Coyoy. Le felicito por su exposición, tan ilustrativa. Definitivamente esta es la mejor forma de comunicarnos, pues si nos abocamos a un academicismo sumamente profundo terminamos aburriéndonos. Su exposición ha sido muy clara.

En el caso de Costa Rica, y creo que los demás países de la región no han sido ajenos al problema, compartimos plenamente sus apreciaciones. En Costa Rica el tema de la crisis de alguna manera es atendido conforme a las posibilidades del país. Comparto que economías como las nuestras pueden salir adelante, dada esa interdependencia con las economías desarrolladas, mediante el incremento de la productividad. De allí la necesidad de establecer mecanismos adecuados para el fortalecimiento y la innovación de las PYMES. Creemos que aquí es donde existe una gran oportunidad. Por eso apostamos en Cosa Rica a la maquila tecnológica, y vemos lo que ha sucedido desde la instalación de INTEL, que provocó un importante cambio en la generación de empleo.

Con respecto a la recuperación ante la crisis, esta ha sido lenta en nuestro país y por ello es necesario traer a colación lo que ha planteado CEPAL, en el sentido que si nuestros países están o no aplicando adecuadas políticas activas y pasivas en el mercado laboral. Creemos que el tema de las políticas activas, tales como la capacitación y la formación profesional es fundamental. Y en el tema de las políticas pasivas, la atención a los desocupados, a los desempleados, la aplicación de subsidios al desempleo y toda aquella actividad que tienda a proteger transitoriamente a los sectores más afectados en tiempos de crisis.

Lamentablemente, en los últimos años, la tasa de desempleo se ha mantenido estable, no la hemos podido recuperar a los niveles que la tuvimos por algún tiempo. Los indicadores apuntan a que se mantiene, y preocupa que el subempleo pueda eventualmente incrementar, con un impacto importante sobre el sector de las mujeres, que según las últimas estadísticas, son las más afectadas por la reducción de fuentes de empleo.

Costa Rica tiene en estos momentos un serio problema y el gobierno de la República está enfocado en una intensa discusión parlamentaria, sobre la necesidad del denominado Plan de Solidaridad Tributaria, que pretende ir cerrando esa enorme brecha que está generando el que cada día tengamos menos ingresos y más gasto público. Esto ha generado en Costa Rica una gran discusión en los ambientes académicos, empresariales, profesionales, de todo tipo. Incluso, tal vez por la mala costumbre de que a todos nos gusta pagar lo menos posible de tributos y que, como se dice popularmente, nos tocan la bolsa, reaccionamos.

De allí que la discusión que en este momento se está llevando a cabo en Costa Rica sea intensa. Los tribunales tienen también su cuota de participación, especialmente la Sala Constitucional, por lo que es el gran reto que en este momento tenemos: enfrentar la crisis mediante una política tributaria más justa, que es trascendental para atender la deuda que actualmente tiene Costa Rica.

Revista Real Card

Apostamos efectivamente, como propone la OIT, a la generación de empleos dignos. Tenemos un programa dirigido al sector juvenil, conocido como “Empléate”, con un capital inicial de 20 millones de colones, para atender a los jóvenes que se conocen como los NI-NI. Es decir, aquellos que no están trabajando, pero que tampoco están estudiando, para irlos integrando mediante estos programas, para rescatarlos e incorporarles al trabajo conforme les corresponde a su nivel educativo.

Costa Rica apuesta a la educación como la herramienta más importante para atender la alta demanda de trabajos que requieren un perfil laboral diferente al que tradicionalmente hemos tenido. También tenemos programas de apoyo a los jóvenes para que continúen sus estudios, en un proyecto educativo que se llama “Avancemos”, por medio del cual se subsidia al joven para que no abandone las aulas y de esa manera ir preparando el terreno para tener una mano de obra adecuada para la demanda que en este momento tenemos en ciertas áreas. Compartimos esos cuatro retos que usted planteó en su exposición. Sabemos que nuestras economías son muy limitadas, pero que hoy más que nunca necesitamos del esfuerzo de la sociedad costarricense para salir adelante en la tarea de creación y preservación de los empleos.

Reynaldo Flores – El Salvador: El Banco Mundial tiene una línea de apoyo al empleo llamado programa de fortalecimiento al empleo y la pregunta es si el BCIE tiene también líneas que apoyan iniciativa en materia de empleo.

Pablo Urrutia-Guatemala: Tengo una reflexión: está bien el tema de la tecnología, pero la pregunta es: ¿qué capacidad tienen nuestras empresas pequeñas y medianas de dar buenas condiciones de trabajo y cuál es el equilibrio entre, digamos, proteger a una PYME y no incentivarla al despido por una protección excesiva al empleo, ¿Dónde encontramos el equilibrio?

Adrián Zapata-Guatemala: Complementando lo anterior. En el tema de fortalecimiento institucional es indispensable asumirlo desde una perspectiva económica, para poder controlar algunas cuestiones de incumplimiento de los derechos laborales.

Luis Linares-Guatemala: En su exposición el Lic. Coyoy mencionó que en países como Brasil – y teniendo presentes las diferencias, pues se trata de un país continente - la dinámica o el mercado interno ha sido uno de los amortiguadores de la crisis ¿Qué papel jugaría entonces la integración centroamericana, tomando en cuenta que los países centroamericanos y República Dominicana somos dependientes y estamos muy atados a los vaivenes de la economía estadounidense, para tener un mayor nivel de intercambio entre nuestros países, que también de un amortiguador de los efectos que nos vienen de afuera, tomando en cuenta que en conjunto somos más de 40 millones de habitantes?

Floribeth Rodríguez-Honduras: Muchas Gracias al Licenciado Coyoy. Muy interesante su exposición. ¿Qué opinión le merece en el caso de Honduras, que se aprueba por el gobierno un paquete de leyes dedicadas a la promoción de empleo relacionadas con la productividad? Entre una de ellas está la ley de empleo por hora, que lleva consigo lo que es la flexibilidad del empleo, y el impacto principal de esta ley, o su ámbito de aplicación, no está en aquellas empresas de alta productividad, sino más bien en las de mediana productividad. Entonces ¿cómo pueden contribuir estas políticas, que nosotros consideramos deben promover el empleo, pero el empleo digno, cuando tampoco se considera la parte institucional que puede dar fortaleza o contribuir a la creación de empleo o a la generación del empleo digno?

Miriam Cerrato – Honduras. Quisiera que me aclarara el tema de alta productividad y baja productividad. Si cuando hablamos de baja productividad nos referimos a las PYMES o cuál es el parámetro que se utiliza para medir esto.

Rosa Cortés - Honduras: Soy del Sindicato de Trabajadores del Instituto Hondureño de Seguridad Social y quisiera preguntar que si conoce de experiencias de empleos por horas en otros países y el efecto en la productividad.

Floribeth Rodríguez - Honduras: Me permito plantear otra pregunta. Entre las políticas públicas que está implementando el Estado de Honduras, en la parte tributaria están imponiendo sanciones y midiendo la productividad en el tema del pago de impuestos, lo que tiene efecto en la sostenibilidad de los empleos, pues está provocando que por una sanción tributaria venga el cierre de las empresas, lo que trae inestabilidad laboral, pues no hay ningún respaldo hacia los trabajadores por el cierre de las empresas por decisión de otra entidad, que tal vez fue una decisión política que se tomó sin ver el impacto que tiene en el empleo.

Andrés Motta Villado – República Dominicana: Nos unimos a la felicitación por la brillante participación del licenciado Erick Coyoy. En ese sentido queremos señalar antes de plantear la pregunta que, en el caso de nuestro país, el Ministerio de Trabajo ejecuta desde hace muchos años el programa Juventud y Empleo, con fondos del BID. Mediante este programa se capacita a jóvenes que no están estudiando o que han abandonado la escuela, dándoles capacitación para que puedan insertarse mejor en el mercado de trabajo, y al mismo tiempo reciben una especie de subvención mientras dura el proceso de capacitación. Se trata de una capacitación teórica y práctica, y ésta última se realiza en una empresa determinada.

También hay un proyecto de ley sobre Joven de Primer Empleo, en discusión en el Congreso Nacional, específicamente en la Cámara de Diputados, que busca también insertar a jóvenes en el primer empleo. Esta semana se celebró un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, el Instituto de Formación Técnica Profesional, Pro PYMES y Pro Comunidad, con el apoyo del gobierno de Chile, por el que se busca capacitar y facilitar créditos a trabajadores jóvenes, para que puedan obtener un mejor empleo y al mismo tiempo convertirse en empleadores del futuro.

Mi pregunta es la siguiente: en nuestro país, en los últimos tiempos, se ha hablado que el Código de Trabajo representa una carga muy fuerte para el empleador y específicamente los derechos laborales y plantean la posibilidad de que se pueda modificar ya que esto

podría ayudar a mejorar el empleo. , Nos gustaría saber su parecer sobre hasta qué punto puede ser eso posible y cuál ha sido la experiencia de otros países.

Joaquín Luciano: Mi inquietud viene por un proyecto de ley que se aprobó en la Cámara de Diputados y que está conociendo en el Senado, llamado primer empleo, que procura eliminar once beneficios a los trabajadores, como por ejemplo la afiliación a la seguridad social, el pago de prestaciones laborales durante un tiempo y hasta el disfrute de vacaciones. , Algo que en otros países ha generado conflictos. , En Francia creo que hubo prácticamente una revuelta cuando se intentó aprobar algo similar. Aquí se ha estado insistiendo en esto, a pesar de la oposición de los principales laboristas, de las centrales sindicales y de personas ligadas al mundo de trabajo.

Otro punto que me preocupa es el trato igualitario a desiguales, en lo que se refiere a que se carguen el mismo tipo de impuestos a una micro, pequeña y mediana empresa, que a una grande, o la obligación del pago de la seguridad social, que en República Dominicana no ha podido entrar en vigencia la parte del llamado régimen contributivo subsidiado o de la aportación del Estado. Estos temas me preocupan porque son asuntos puntuales para enfrentar el desempleo en la juventud.

Luis Linares: Muchas gracias a todos. Vamos a ceder de nuevo la palabra al Licenciado Coyoy, para que se sirva a dar responder a las interrogantes y comentarios.

Erick Coyoy: Muchas gracias por sus comentarios. He tomado nota de todas las inquietudes y trataré de responder a ellas. En el caso de la consulta sobre líneas de crédito del BCIE para la creación de empleo, puedo decirles que expresamente, como tal, no está contemplado, pero el banco financia proyectos tanto del sector público como del sector privado. En el caso del sector público, a lo largo del tiempo ha existido cierto énfasis hacia proyectos de infraestructura física, principalmente vial y energética. Pero esto de ninguna manera es una especialización, es una cuestión que

Revista Real Card

se ha dado en los hechos, no implica que el banco esté cerrado a financiar otros programas. Por ejemplo, en el caso de Honduras, hay un proyecto relacionado con empleo para mujeres, que es financiado con recursos de donación. Se trata de algo limitado, pero de ninguna manera el banco está cerrado a financiar proyectos de ese tipo.

En el caso del financiamiento al sector privado, hay dos modalidades. Para proyectos productivos específicos, como hidroeléctricas y otras plantas productivas, o bien para líneas de crédito a intermediarios financieros. Teóricamente están orientadas a facilitar el acceso al financiamiento a sectores que no tienen acceso al sistema formal. En la práctica hay líneas de crédito para bancos formales y para intermediarios financieros no bancarios.

Se considera, y es un tema que al interior del banco se ha estado discutiendo, que debieran fortalecerse o mejorarse estos programas, a fin de garantizar que efectivamente los recursos de esa intermediación están llegando a los sectores de las PYMES, que son los más necesitados. Pero como es una intermediación, no está claramente identificado el mecanismo para hacerla más efectiva. Pero está la inquietud, porque es una importante porción de recursos la que se canaliza a través de esas líneas de crédito y la idea es encontrar mecanismos que ayuden a lograr mayor efectividad en la atención a las PYMES.

En cuanto al papel que puede jugar la integración centroamericana para amortiguar los efectos de una influencia negativa proveniente de Estados Unidos: tengo presentes datos de Guatemala, pero imagino que es muy similar para el resto de nuestros países. El 40% del comercio exterior de Guatemala es con Estados Unidos, el 30% es con el resto de Centroamérica y el 10% con México. Es decir, que el 80% de nuestro comercio externo es con un solo bloque regional, donde es muy clara la influencia de la economía norteamericana.

Me parece que es un tema que tenemos que ver como región. Tenemos un tratado comercial, el DR-CAFTA. La evidencia indica

que como región centroamericana no hemos podido aprovechar los flujos comerciales a Estados Unidos, que solamente se han incrementado en algunos sectores y ramas productivas. Pero no ha servido para hacer más dinámicas y productivas a nuestras economías. De esa cuenta existe una iniciativa, que fue presentada por la Secretaria de Estado Hillary Clinton, denominada Caminos de Prosperidad en las Américas.

Es una iniciativa por la que Estados Unidos busca apoyar más a sus contrapartes en este bloque comercial, a fin de facilitar que puedan tener mayores beneficios del alto intercambio comercial que hay en la región. Desafortunadamente, la iniciativa no avanza en la práctica, ha estado únicamente a nivel de declaración - de principios y de objetivos - pero no ha llegado a materializarse de ninguna manera. De hecho, si ustedes revisan el texto del DR-CAFTA, enuncia que su fin primordial es el bienestar de los pueblos de la región, pero esa parte no se ha logrado. Hay un mayor intercambio comercial, pero de forma similar ha aumentado el intercambio comercial que se tiene con otros bloques y con otras regiones. No representa necesariamente un mayor dinamismo económico para nuestra región.

Así que, efectivamente, la integración centroamericana es útil, pero debe dar pasos adicionales. Es un proceso ya bastante largo, son 50 años de integración centroamericana. Se ha incrementado al intercambio de productos en nuestra región, pero no fluye fácilmente y no se ha traducido en efectos positivos en los mercados laborales y en el bienestar de nuestra población. Allí está el tema pendiente. Estamos en la fase puramente comercial, por lo que otro reto en nuestra región es explorar etapas adicionales, que permitan mayor bienestar.

En cuanto a las leyes que se aprueban para promover flexibilidad laboral y sus efectos en el empleo digno. En mi opinión lo que busca la flexibilización laboral es reducir los costos de transacción de la contratación de la fuerza laboral, pero no necesariamente su fin es el empleo digno, en los términos en que está definido en el marco de la OIT. Me parece que son dos objetivos distintos y no

Revista Real Card

creo que se puedan atender con el mismo instrumento, con la flexibilización. En el caso de República Dominicana se mencionaba el programa Primer Empleo, que precisamente busca reducir el costo laboral para el empresario. Y, si bien es cierto, puede atenuar la falta de ingreso, no necesariamente es un mecanismo que asegure un ingreso adecuado para el empleado. Me parece, insisto, que siendo objetivos distintos, se debe tener instrumentos distintos para atenderlos. Flexibilizando el mercado y reduciendo pasivos laborales seguramente se logra más empleo, pero no necesariamente más empleo digno en los términos que se definen en el marco de la OIT. Son dos políticas distintas.

En cuanto a si se conocen efectos del empleo por horas y sus efectos en la productividad. En el caso de Guatemala no tenemos ese tipo de legislación. Hay intención de aprobar una legislación similar, pues el trabajo a tiempo parcial no está contemplado en nuestra legislación y es un tema que está pendiente en el Congreso de la República. Habrá que ver cómo avanza esa iniciativa y en qué términos queda aprobada, si es que llega a darse.

Se planteó una pregunta sobre la diferencia entre baja y alta productividad y si la baja productividad se refiere solo a las PYMES. No hay una relación automática, pero lo que ocurre en la realidad de nuestros países es que la PYME se convierte en un mecanismo de subsistencia, al cual acude a refugiarse un núcleo familiar ante la falta de ingreso proveniente de un empleo formal. Lo anterior está ampliamente documentado en nuestra región, en los estudios del mercado laboral, principalmente los elaborados por la OIT, los cuales indican que buen número de las personas que se emplean en las PYMES, lo hacen ante la falta de empleo en el sector formal, no porque sea una opción por la cual se hayan inclinado, sino por la falta de otra opción.

En ese sentido, en una gran proporción termina siendo un refugio o una estrategia de subsistencia, y por lo tanto las condiciones en las que se desenvuelven son difíciles. Es en esos términos que, fundamentalmente, se asocian las PYMES y la baja productividad, y no porque exista una relación automática directa. Es evidente

que hay PYMES con una producción altamente tecnificada, que pueden lograr alta productividad, pero para ello se requiere que haya recursos, conocimiento y tecnología disponible para la producción.

En el tema del pago de impuestos por productividad, creo que es un tema que en el fondo busca lo mismo. Promover que haya una mayor productividad de las empresas y esto se traduce en un menor pago de impuestos. En el caso particular de la legislación tributaria de Guatemala, se dispone de un mecanismo similar, mediante el cual se deducen del pago de impuesto sobre la renta las inversiones que hacen las empresas en planta productiva y en equipo. De esta forma se procura una mayor tecnificación, mayor productividad en las empresas, y esto se traduce en un menor pago del impuesto sobre la renta, al ser deducible la inversión realizada.

Esto recientemente se ha limitado, porque se encontró que era utilizada en algunos casos como una forma de eludir el pago del impuesto. Considero que esto depende de la especificidad de la norma que regula este tema. En nuestro caso se ha encontrado que si funciona y al limitar el monto máximo deducible, se ha logrado limitar que se convierta en un mecanismo para la elusión del impuesto.

Pero es muy complicado medir productividad. Las mediciones de productividad son muy complejas. No me queda claro cómo se puede asociar la medición de la productividad con el monto de las obligaciones tributarias. Pero hay mecanismos que pueden utilizarse, como el caso que comenté de Guatemala, donde se incentiva la inversión a cambio del impuesto sobre la renta, pero creo que depende de las especificidades de las norma de cada país. Con esto he tratado de atender la mayor parte de preguntas y comentarios, si hubiera algo adicional, con mucho gusto. Muchas gracias.

Análisis comparado de las reformas procesales laborales en América Latina*

Adolfo Ciudad Reynaud ¹

La necesidad de modernización de la justicia laboral ha sido constatada y acometida en toda América Latina especialmente en la última década. Mientras que en los años 80 y 90 asistimos a importantes modificaciones del derecho sustantivo del trabajo, en la presente década se ha hecho énfasis en la reforma del derecho procesal del trabajo con el objeto de hacer más eficaz la justicia laboral, y especialmente, reducir los tiempos de duración de los procesos judiciales.

Estos cambios se han entendido dentro del marco de la mejora de la democracia y la gobernabilidad de los países, así como una forma de superación de la profunda brecha entre el derecho del trabajo y la realidad que debiéramos superar como parte del principio de legalidad y del estado de derecho.

El trabajo decente que preconiza la OIT no será posible alcanzarlo, entre otras cosas, sin mejorar la capacidad de fiscalización del aparato estatal para el cumplimiento de la legislación laboral. Uno

* Este artículo fue presentado como ponencia ante el XIII Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizado en Honduras, del 26 al 28 de octubre de 2011. Las opiniones vertidas son de naturaleza personal y no comprometen a la OIT. Para esta ponencia contó con la valiosa colaboración de Andrea Sánchez Matos, abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima.

¹ Peruano. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con cursos de Doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es Especialista Principal en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social de la OIT. Se ha desempeñado como Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Asesor principal de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República de Perú; Coordinador y autor del "Estudio comparado de las legislaciones de trabajo de los países del Grupo Andino.

de los principales problemas que enfrenta el derecho del trabajo es su falta de eficacia, entre otros aspectos, a consecuencia de los bajos costos de incumplimiento de la legislación y de la percepción que la justicia tardará mucho tiempo en pronunciarse en forma definitiva sobre una controversia y en ejecutar lo resuelto.

Varios son los procesos de reforma laboral en marcha en América Latina. República Dominicana tiene adoptado el sistema de juicios orales y la especialización de la justicia laboral desde el Código de Trabajo de 1992. A la luz del tiempo transcurrido se están considerando algunas modificaciones al proceso adoptado.

En el 2002 Venezuela reformó su Ley Orgánica Procesal del Trabajo.

A partir de 2003 Ecuador adoptó la Ley 2003-13, reformativa del Código de Trabajo que estableció el procedimiento oral en los juicios laborales.

Chile en el 2005 da inicio a la profunda modificación de la legislación orgánica y procesal del trabajo a través de las leyes 20.022 de 2005 y de la ley 20.087 de 2006, entre otras.

En Colombia, si bien el proceso laboral está fundado en la oralidad desde la promulgación del Código Procesal del Trabajo en 1948, a partir del 2001 se inició un proceso de revisión y en el año 2007 se realizó un cambio sustancial al expedirse la Ley 1149, destinada a aplicar y reforzar la vigencia de la oralidad y del papel del juez como director del proceso.

En el 2009 Uruguay adoptó la ley 18,572 por la que creó un proceso laboral especial y autónomo destinado a abreviar los procesos laborales, aunque algunos de sus artículos han sido declarados inconstitucionales.

En Perú, el 13 de enero de 2010 se promulgó la Ley 29497, Nueva Ley Procesal Laboral, que se inspira en los principios de oralidad, intermediación, concentración y celeridad, entre otros.

Revista Real Card

En América Central, Costa Rica y Nicaragua están en vías de adoptar el sistema de juicios verbales mediante dos proyectos de ley en trámite en sus respectivas asambleas legislativas; en tanto que El Salvador está en la fase de definir los lineamientos generales del nuevo procedimiento.

Todos estos procesos de reforma se caracterizan por el cambio del sistema escrito de juicios por el sistema oral, pero a la vez por la efectiva aplicación de los principios de concentración, intermediación y celeridad, así como por la especialización de la justicia laboral de forma que sólo, o fundamentalmente, se administre justicia laboral por jueces de trabajo y no jueces civiles. De igual forma, en algunos países las reformas se caracterizan por la instauración de procesos especiales para la protección de derechos fundamentales, acciones para causas de naturaleza colectiva y de procesos monitorios y de menor cuantía.

El desarrollo de tales instituciones procesales en cada una de las experiencias de reforma presenta convergencias y divergencias que presentaremos sucintamente en forma comparada.

1. Oralidad

La oralidad, en su acepción plena, es entendida como la posibilidad para que la parte demandante pueda alegar verbalmente cuanto precise para fundamentar jurídicamente su pretensión, y que la contestación a la demanda sea igualmente verbal, a continuación de la exposición del demandante en la audiencia de juicio; que se convierte en el acto central en torno al cual pivotan los demás actos procesales.

Eso implica que la prueba se proponga, y en su caso, de ser pertinente, se admita también verbalmente durante la audiencia de juicio.

En consecuencia, los litigantes deben acudir a dicha diligencia provistos de los medios de prueba de que intenten valerse, así como que la valoración de la prueba y las conclusiones definitivas

de los litigantes, se expongan también verbalmente por éstos, pudiendo variarse las iniciales expuestas a la luz de lo acontecido en la audiencia de juicio.

La oralidad ha sido el objetivo central de todas las reformas procesales laborales producidas en América Latina. Se ha buscado superar los procedimientos judiciales fundamentalmente escritos y altamente formalistas, donde el juez venía sentenciando sin conocer a las partes, sin tener contacto con ellas, sino en base a escritos reunidos en voluminosos expedientes sustanciados por auxiliares o asistentes.

Estos procesos escritos han ocasionado que el procedimiento sea tan complejo y tortuoso que, en algunos casos duraba de 4 a 8 años, y a veces más, por lo que la solución llegaba tan a destiempo que dejaba de ser un remedio para las partes.

Contestación oral o escrita

No obstante el grado de oralidad tiene que ver con la decisión de instituir la contestación a la demanda, o bien oral, o escrita.

Algunos países, como Nicaragua (y también España) han considerado que al admitirse la contestación escrita como un acto procesal independiente y previo a la audiencia, el juez puede otorgarle mayor importancia de lo que se sustente verbalmente en el acto de juicio, pues tiene que tener presente al momento de sentenciar, lo que por escrito se haya sostenido. Esto puede ocasionar que el demandado pierda interés en la audiencia de juicio pues ya esgrimió toda su defensa en la contestación escrita.

El contacto personal y directo del juez con las partes puede verse atenuado por la contestación escrita. El juez puede verse tentado a confiar más en los actos escritos que en los orales, que son los que más pueden contribuir a desentrañar la verdad material, ya que en los actos escritos se pierden aquellos matices e imponderables del acto oral.

Revista Real Card

La contestación escrita previa a la audiencia podría atentar también contra del principio de concentración y el de la unidad de acto, pues crea una estación procesal, en lugar de concentrar todo en la audiencia de juicio, lo que tiende es a alargar el proceso.

Así concebida, la oralidad adquiere un sentido de intermediación. Significa que el juez debe obtener su información prioritariamente de los hechos que se le exponen verbalmente durante la audiencia del juicio.

Sólo Nicaragua ha optado por la contestación a la demanda verbal, tal como se practica en España, siendo escrita en todas las demás experiencias de reforma en América Latina.

CONTESTACIÓN ORAL							
CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARAGUA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
x	x	x	x	✓	x	x	x

2. Concentración

Pero la oralidad por sí sola no ha sido la norma en las reformas latinoamericanas, sino que ha estado acompañada también –como no podía ser de otra forma- de la concentración de los actos procesales, en mayor o menor medida.

Como se sabe, la concentración tiende a aglutinar todos los actos procesales en la audiencia de juicio. Significa ante todo que las diferentes fases o períodos procesales se realizan en unidad de acto, sin la posibilidad de compartimentación estanca. Este principio tiende al establecimiento de plazos muy breves, perentorios e improrrogables, que además de imprimir celeridad al proceso, introducen sencillez en las formas procesales. Lo que se requiere es que el proceso se realice en el menor tiempo posible y con la mejor unidad.

En consecuencia, la oralidad ha conllevado que en la audiencia de juicio deban de resolverse, incluso las virtuales excepciones dilatorias, dejando prácticamente de existir las cuestiones de previo pronunciamiento; salvo las relativas a la competencia en razón de la materia y del territorio.

De todas las reformas procesales de América Latina, sólo Nicaragua y Uruguay prevén una sola audiencia de juicio, al igual que España, mientras que en todos los demás países se han previsto dos audiencias: una preliminar donde la conciliación destaca, y otra de juicio para las demás actuaciones procesales. No obstante, según el proyecto de Costa Rica, a criterio del juez, se puede disponer la realización de una sola audiencia en lugar de dos, según la complejidad del caso.

AUDIENCIA ÚNICA							
CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARAGUA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
x	x	x	x	✓	x	✓	x

De otra parte, un tema relacionado con la concentración es el de la resolución de incidentes. Los incidentes, ya se refieran a cuestiones preliminares del pleito o relativas a medios de prueba, deberían de resolverse –de acuerdo con este principio- en lo posible en la misma audiencia. El principio de concentración determina que no se regulen otras fases previas a la vista que las estrictamente necesarias.

En las reformas latinoamericanas se ha establecido la resolución de incidentes en la misma audiencia o en la sentencia que pone fin a la instancia.

3. Especialización

Por otra parte, la justicia especializada de trabajo se considera una condición *sine qua non* para la adecuada aplicación de un sistema de juicios orales, ya que exige jueces conocedores del

Revista Real Card

derecho sustantivo laboral y también poseedores de habilidades para intervenir con autoridad en la audiencia y entender, las posturas, razones o argumentos del debate, capaces de dirigir las intervenciones de los litigantes, para evitar las repeticiones o redundancias innecesarias.

Se precisan también conocimientos y habilidades específicas para gestionar y verificar la prueba, limitando su admisión y práctica únicamente a los hechos que puedan fijarse como controvertidos o inciertos.

Jueces con agilidad y perspicacia para iluminar y averiguar los hechos con facultad de interrogar con preguntas precisas a las partes, testigos y peritos, en todos los casos en que es preciso medir la espontaneidad de sus declaraciones y valorarlas adecuadamente. Que sepan fundamentar y motivar sus sentencias con la debida congruencia interna. Pero también resolver con prontitud, sin titubeos, e insensibles a influencias externas en audiencias públicas.

Uno de los aspectos más relevantes que debiera caracterizar a estas reformas procesales es el papel activo del juez en la prosecución y dirección del proceso, a quien debiera conferírsele grandes facultades de intervención, para lograr la primacía de la realidad sobre lo meramente formal, que es uno de los principios que distingue al proceso laboral en los países más avanzados en la materia.

La especialidad en materia laboral está considerada en el proyecto de Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Chile, Uruguay y Venezuela. La especialización no está considerada en Colombia ni Perú.

ESPECIALIZACIÓN DE LA JUDICATURA							
CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARAGUA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓

4. Conciliación previa

Algunas experiencias de reforma han considerado el establecimiento como requisito previo y obligatorio para poder demandar, la necesidad de que se intente una conciliación previa ante la autoridad administrativa del trabajo, salvo cuando se trate de lesión de derechos fundamentales o cuando sea la administración pública centralizada la parte a quien se pretenda demandar. En tal caso, se debería atribuir a esta solicitud de conciliación la característica de interrumpir el plazo de caducidad o de prescripción.

Es claro que lo acordado en la conciliación administrativa, al igual que la conciliación judicial, debe gozar de fuerza ejecutiva para su cumplimiento, como si se tratara de sentencia firme y definitiva, por lo que si se llega a un acuerdo y el demandado no lo cumple, el trabajador podría iniciar directamente el proceso de ejecución forzosa.

En este sentido, debería prestarse atención al desarrollo de sistemas administrativos o alternativos de solución de conflictos de naturaleza prejudicial, con el objeto de que sólo después de su agotamiento pueda accederse a los tribunales de justicia. Esto permite evitar la excesiva judicialización de los conflictos laborales a través de la conciliación y mediación de carácter administrativo, con el objeto de solucionar extrajudicialmente los conflictos que de otra forma van a contribuir a congestionar los juzgados laborales.

Por cierto que en estos casos resulta conveniente que se dicten disposiciones complementarias y se dote del presupuesto necesario a los Ministerios de Trabajo, para la instauración de un eficiente y profesionalizado sistema administrativo de conciliación y mediación.

En América Latina la conciliación administrativa previa con carácter obligatorio está prevista en el proyecto de Nicaragua y en Uruguay, en tanto que en los demás países no constituye requisito de procedibilidad de la demanda.

ESPECIALIZACIÓN DE LA JUDICATURA							
CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARAGUA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
x	x	x	x	✓	x	✓	x

5. Instancias y recursos de impugnación

Un primer tema que se plantea es la posibilidad de instituir procedimientos de instancia única a fin de otorgar máxima celeridad a los procedimientos, teniendo en cuenta que la mayoría de litigios versan sobre remuneraciones que tienen carácter alimentario o de derechos fundamentales en el trabajo.

Es así cómo en algunos casos se limita o restringe la revisión de la decisión judicial, sin que ello signifique vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva ni el acceso a la justicia.

En las experiencias de reforma latinoamericanas se prevé en todos los casos la revisión de la respuesta judicial. En todos los países se ha previsto el recurso de apelación, pero no el recurso de nulidad, mientras que en Chile sólo se prevé la apelación en sentencias interlocutorias², pero sí se ha previsto un recurso de nulidad.

Además de la apelación, en Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú, se establece el recurso de casación, con lo que se instituye una tercera autoridad jurisdiccional que se pronuncia sobre el litigio. En Ecuador incluso existe una cuarta autoridad jurisdiccional a la que se accede a través de un recurso extraordinario. En Nicaragua, si bien se establece la apelación de sentencias, el recientemente creado Tribunal Nacional de Apelación Laboral se pronuncia en segunda y definitiva instancia, sin que quepa en su contra recurso alguno.

² Se refiere a sentencias interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, las se pronuncian sobre medidas cautelares y las que fijen el monto de las liquidaciones o reliquidaciones de beneficios de seguridad social.

Diciembre 2011

En consecuencia tanto en Chile, Nicaragua y Uruguay, se establece una sola revisión judicial de las sentencias de primera instancia, mientras que en Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú, se establecen dos revisiones a través de la apelación y de la casación. Por cierto que mientras más revisiones de las respuestas judiciales hayan el proceso tendrá menor celeridad.

Dicho lo anterior, conviene indicar que la revisión de las sentencias de primera instancia (a través de la apelación o la nulidad) no debería de constituir un nuevo juicio en que pueda aducirse toda clase de hechos y argumentos o formularse pretensiones o excepciones nuevas y aportarse nuevas pruebas sobre el caso. En República Dominicana son dos juicios, en la segunda instancia se vuelven a examinar las pruebas y se repite prácticamente toda la primera instancia.

Las cámaras o tribunales de apelación deberían dictar sentencia sobre la base del examen y revisión de las actuaciones de primera instancia.

Muy excepcionalmente, las Cámaras de Apelación deberían acordar la práctica de otras pruebas.

En el proyecto de Costa Rica, al igual que en Chile, se propone eliminar la segunda instancia y mantener el recurso de casación, como único medio de impugnación de la sentencia del juzgado.

RECURSOS DE IMPUGNACIÓN								
	CHILE	COLOM- BIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARA- GUA	PERU	URUGUAY	VENE- ZUELA
Apelación	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nulidad	✓	x	x	x	x	x	x	x
Casación	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓

*Chile: Apelación sólo en sentencias interlocutorias.

6. Proceso especial de tutela de derechos fundamentales

En un Estado democrático, los derechos fundamentales se garantizan: a) con el máximo rango, b) con la máxima importancia, y; c) con la máxima fuerza jurídica, lo que implica su justiciabilidad plena. Esto nos lleva a la necesidad de vías procesales adecuadas para su tutela.

No pueden aplicarse las reglas del proceso ordinario a todos los casos, sino que deben establecerse reglas simples y de celeridad acentuada para la tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales, que pueda implicar la suspensión inmediata del acto impugnado con el objeto de evitar lesiones de carácter irreparable.

Entre éstos pueden citarse casos de discriminación, como la antisindical, la discriminación por género, el acoso moral o sexual, que también son formas de discriminación, situaciones de trabajo forzoso, trabajo infantil, entre otros.

Este tipo de lesiones, requieren de una acción inmediata del aparato jurisdiccional por lo que deben tener una atención preferente y ser tramitados antes que otras, incluso de las que fueron ingresadas con anterioridad al despacho judicial.

El actor debería tener la posibilidad de solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado en el mismo escrito de interposición de la demanda, en cuyo caso se debería citar a una audiencia preliminar prácticamente de inmediato (dentro de 48 horas), en la que sólo se admitirían alegaciones y pruebas sobre la suspensión solicitada. En tal caso, convendría que el órgano judicial resuelva en el acto, mediante auto dictado de viva voz, adoptando las medidas oportunas para reparar la situación.

Posteriormente se citaría a la audiencia de juicio y la sentencia declarararía la existencia o no de la situación denunciada, y en caso afirmativo, ordenaría el cese definitivo del comportamiento antisindical o de lesión de otros derechos fundamentales y la reposición de la situación anterior a producirse el mismo.

Los proyectos de Costa Rica, Nicaragua, Chile, Colombia y Perú, al igual que España, incluyen procedimientos especiales para la tutela de derechos fundamentales aunque con algunas diferencias de procedimiento; aunque Perú sólo referido a la libertad sindical. Ecuador, Venezuela y Uruguay no contemplan procedimientos especiales para la tutela de derechos fundamentales.

En Costa Rica es un procedimiento escrito y no oral para definir la suspensión del acto impugnado, en tanto que en Perú el proceso no tiene el carácter de urgente ni de preferente, aunque se tramita por medio de un proceso abreviado de una sola audiencia en lugar de dos. Se establece así mismo como medida cautelar la reposición provisional del trabajador.

PROCESO ESPECIAL PARA DERECHOS FUNDAMENTALES								
	CHILE	COLOM- BIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARA- GUA	PERU	URUGUAY	VENE- ZUELA
Derechos funda- mentales	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x

Perú: Solo referido a la libertad sindical

7. Proceso de conflictos colectivos

Teniendo en cuenta la capacidad de las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores para defender los intereses profesionales de sus miembros, resulta congruente que tenga una expresión especial en materia procesal laboral, constituyéndose en un cauce idóneo para el tratamiento de los derechos colectivos de los trabajadores representados por sus organizaciones representativas. Sin duda los empleadores y trabajadores preferirán discutir en un solo proceso el mismo problema que discutirían en decenas o cientos de procesos individuales idénticos.

Este tipo de proceso está relacionado con la libertad de funcionamiento de las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores, una de las expresiones de la libertad sindical.

Revista Real Card

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) confiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores “el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.”³

Este precepto ha sido interpretado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el sentido que “la libertad sindical confiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar con plena libertad sus actividades y de formular su programa de acción, con miras a defender todos los intereses profesionales de sus miembros, dentro del respeto de la legalidad.”⁴ De otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha señalado reiteradamente que “la libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales.”⁵

El proceso de conflicto colectivo encauza una pretensión de relevancia colectiva, en la que litigan sujetos colectivos en representación de los trabajadores y empresas afectadas. Esta modalidad procesal se propone resolver litigios de contenido jurídico que afecten a una pluralidad de trabajadores mediante sentencia declarativa que interpreta el derecho aplicable. La traducción o implementación a los casos concretos de los trabajadores afectados se realiza posteriormente por

-
- 3 El artículo 3 del Convenio 87 señala: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”
 - 4 OIT, Libertad sindical y negociación colectiva, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 89) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT 1994, Ginebra, 1994, pág. 60.
 - 5 OIT, La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ta Edición (revisada), Ginebra, 2006, pág.109.

cumplimiento espontáneo de la sentencia, o a través de los procesos ordinarios individuales en los que se parte de la base del derecho declarado en la sentencia colectiva.

El proceso de conflicto colectivo es una novedad importante en materia procesal laboral pues tendería a aligerar la carga procesal al concentrar un solo proceso innumerables casos individuales idénticos, que sólo se diferencian en la cuantía de los reintegros que corresponderían a cada trabajador. En este proceso se tratan de controversias sobre interpretación o aplicación de normas que afectan a un "grupo genérico de trabajadores", y por tanto, la jurisdicción laboral debe darle el tratamiento de un solo proceso. No tiene ningún sentido que el Estado desperdicie sus escasos recursos realizando decenas y centenares de procesos idénticos, cuando podría realizar uno solo con mayor profundidad y sin el riesgo de incurrir en sentencias contradictoras que sólo generan mayores pleitos.

Como quiera que este proceso afecta a un colectivo de trabajadores, y por tanto se trata de una afectación mayor que un caso individual, debe también tener carácter de urgente y la preferencia en el despacho debería ser absoluta sobre cualquiera otra, salvo los de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales.

Sólo el proyecto de Nicaragua, al igual que España, establece este procedimiento con las características antes indicadas. En los demás países, si bien se reconoce legitimación procesal a los sindicatos para acciones de naturaleza colectiva, no se establecen reglas especiales sobre legitimación procesal para demandar, ámbito de afectación, el carácter urgente y preferente, así como efectos de cosa juzgada de la sentencia, como corresponde al principio de seguridad jurídica, pues el caso se discute una sola vez para el colectivo de trabajadores que lo plantee.

En Ecuador sólo se tramitan causas de naturaleza individual.

PROCESO ESPECIAL PARA ACCIONES COLECTIVAS								
	CHILE	COLOM- BIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARA- GUA	PERU	URUGUAY	VE- NE- ZUELA
Acciones colectivas	x	x	x	x	✓	x	x	x

8. Procedimiento monitorio

El proceso monitorio es una institución procesal poco conocida en nuestra cultura jurídica, y en el ámbito laboral latinoamericano sólo existe en Uruguay, Chile, Brasil y Argentina.

Tiene una gran potencialidad como instrumento que salvaguardando la bilateralidad y derecho de las partes, permite evitar procesos inútiles donde la contradicción resulta innecesaria pero que debe cumplirse por la estructura procesal, lo que obliga a los tribunales y las partes a destinar recursos que podrían dirigirse a otros asuntos.

El procedimiento monitorio se remonta al siglo XIII en lo que ahora es Italia y en la actualidad la mayoría de los países europeos lo considera como un mecanismo expedito para el cobro de sumas de dinero en forma simplificada.

En la Unión Europea la directiva 35/2000 dispuso que "los estados miembros velarán porque se pueda obtener un juicio ejecutivo, independientemente del importe de la deuda, normalmente en un plazo de 90 días naturales a partir de la presentación de la demanda o de la solicitud por parte del acreedor ante el juzgado competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda."⁶

La gran ventaja del proceso monitorio consiste en constituir un medio para eliminar el proceso en aquellos supuestos en que

6 MACÍAS, Cristóbal (2002), www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/revistaweb/noticias/articulo1.php, citado por PEREIRA.

no exista un conflicto jurídico, sino simplemente una resistencia injustificada del deudor a cumplir la obligación.

El Libro Verde de la Unión Europea, nos señala que “en varios estados miembros, un proceso monitorio específico ha probado ser una herramienta particularmente valiosa para asegurar el cobro rápido y rentable de deudas que no son objeto de controversia jurídica. Actualmente, once estados miembros (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Suecia) disponen de dicho proceso como parte integrante de su legislación procesal civil.”⁷

Este proceso sólo opera cuando de los antecedentes acompañados por el demandante -que carece de un título ejecutivo- se deriva con **claridad la existencia de una deuda**, y que por lo tanto difícilmente existirá oposición del deudor, sin justificarse un proceso declarativo previo, y se desarrolla entonces esta modalidad más expedita, que se encuentra a mitad de camino entre un juicio ejecutivo y un juicio declarativo.

El proceso monitorio puede ser definido como “aquel que tiene por finalidad la rápida creación de un título puro de ejecución, por medio de la inversión del contradictorio en el sentido de que éste puede o no existir según que medie o no oposición del demandado”.⁸ Con este concepto podemos resumir los aspectos distintivos y característicos del procedimiento monitorio: la rapidez o celeridad, el objetivo de obtener un título ejecutivo, y la técnica de la inversión del contradictorio, dejando a la iniciativa del demandado la decisión de activar la etapa de contradicción.

Por último, nos indica Pereira que es relevante la síntesis que aporta la Profesora Bernal: “la combinación de los dos elementos sustanciales: finalidad que persigue este proceso, la rápida

7 Comisión de las Comunidades Europeas (2002), Libro Verde Sobre el Proceso Monitorio Europeo y las Medidas Para Simplificar y Acelerar los Litigios de Escasa Cuantía, epígrafe 2.2. Citado por PEREIRA.

8 DE GÓMEZ, citado por Cristóbal Macías (2002) y PEREIRA. www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/revistaweb/noticias/articulo1.php.

Revista Real Card

creación de un título ejecutivo; y material por otro, en la inversión de la iniciativa del contradictorio, es por lo tanto lo que mejor define el proceso monitorio”⁹

Podemos destacar una serie de características propias de este procedimiento: en primer lugar, se trata de un procedimiento breve, de corta duración, constituyendo un tipo especial de procedimiento sumario.

En segundo lugar, puede afirmarse que la intervención del Juez es también bastante acotada, se limita a acoger o rechazar la pretensión a partir del examen de los antecedentes acompañados a la demanda o incluso sólo sobre la base de las razones expuestas por el actor.

Otra característica, es que mediante este procedimiento se pretende la rápida obtención de un título ejecutivo, el que se logra cuando el Juez acoge la demanda y no existe oposición del demandado.

Pero la característica más destacada por los autores es la que se denomina la inversión de la iniciativa del contradictorio o la inversión del contradictorio. Esta característica, es tal vez la que resulta más difícil de comprender en nuestra cultura procesal, en la medida que en apariencia se afecta la bilateralidad y el derecho a ser oído.

PROCESO MONITORIO								
	CHILE	COLOM-BIA	COSTA RICA	ECUADOR	NICARA-GUA	PERU	URUGUAY	VENE-ZUELA
Procedi-miento monitoreo	x	x	x	x	✓	x	x	x

9 BERNAL, Karina (2005), Ponencia al XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal, Mendoza. Ver en <http://www.calz.org/img/ponencia-procmonit-otom.pdf>.

Diciembre 2011

✓ **Justicia, democracia, gobernabilidad**

Para finalizar, convendría enfatizar que sin justicia no hay democracia. Un régimen democrático no puede consolidarse a partir del cumplimiento de prácticas electorales y de la adopción de políticas públicas. Un estado que se precie de ser democrático debe de contar además con un sistema judicial que corrija la vulneración de la legalidad y especialmente la de los derechos laborales y libertades fundamentales y que garantice a sus ciudadanos, empleadores y trabajadores, un acceso a la justicia razonable, igualitario, expedito, transparente, independiente, comprensible y responsable.

Como bien lo establece el Preámbulo de la Constitución de la OIT “La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”¹⁰

San José, 20 de setiembre de 2011

¹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1919), Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Panorama jurídico del derecho internacional indígena *

Héctor Almendrades**

Después de 90 años, y miles de horas de debates, dos instrumentos legales, dentro del sistema de las Naciones Unidas, constituyen la piedra fundamental del derecho indígena internacional: 1) El Convenio 169 de la OIT, sobre los pueblos indígenas y tribales adoptado en 1989, y 2) La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en 2007.

Son 90 artículos (44 del convenio 169 y 46 de la declaración) contenidos en ambos instrumentos jurídicos, sobre los cuales gravitará el bienestar y respeto futuro de los pueblos indígenas.

¿No hubiera sido mejor perfeccionar el Convenio 169 de la OIT (órgano especializado de la ONU) y profundizar su cumplimiento en lugar de consagrar 20 años de negociaciones en el seno de la ONU que resultaron en la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas cuya aplicación depende de la buena voluntad de los Estados firmantes?

Un breve análisis de los resultados obtenidos hasta la fecha debería contribuir a vislumbrar posibles vías de acción.

I. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en los albores de la segunda década del Siglo XXI, y aún perduran los prejuicios que impiden a los pueblos indígenas (PII) disfrutar plenamente sus derechos. Mientras tanto gobiernos y empresas transnacionales continúan, en esta coyuntura, con

* Este artículo fue originalmente publicado en la Revista Gobernanza Global. Año 2. Nº 5. Abril – junio 2010. pp. 1-18, del Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional (ILADIR).

** Canadiense. Licenciado en Ciencias Sociales y Administrativas de la Universidad Federico Villarreal, Lima; y Diplomado en Desarrollo Social del Coady International Institute de la Universidad St. Francis Xavier, Nueva Escocia, Canadá. Con más de 25 años de experiencia en la planificación e implementación de proyectos de cooperación con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Especializado en análisis situacional, formulación de políticas, diseño e implementación de proyectos de asistencia técnica relacionada al comercio (TRTA por sus siglas en inglés), y la implementación de proyectos en el sector laboral como consecuencia de la firma de tratados de libre comercio. Actualmente se desempeña como director del Programa Participa de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) en Costa Rica.

la explotación de ingentes recursos naturales, que a semejanza de épocas pasadas y recientes, crea fortunas en el extranjero mientras que los PPII continúan sujetos a la marginación social y económica.

Según el reporte sobre *La Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo* (Publicación ONU, 2010), los pueblos indígenas son los más numerosos entre los pobres, los analfabetos y desempleados y, pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, los pueblos indígenas componen el 15% de los pobres del mundo. El presente ensayo se enfoca en el espacio geográfico llamado *Abya Yala*¹ (Américas) donde habitan 50 millones de indígenas, quienes en algunos países constituyen casi el 50% de la población total.

La falta de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra sigue siendo un problema decisivo para los pueblos indígenas en casi todas partes. Aun en los casos en que los pueblos indígenas posean títulos legítimos de propiedad de aquellas tierras, estas suelen ser arrendadas por el Estado bajo forma de concesiones mineras o madereras sin consultar con los pueblos indígenas y, menos aún, pedir su previo consentimiento libre y fundamentado.

A continuación trataremos de responder a la pregunta dónde habitan y quiénes son los pueblos indígenas. Luego se incluirá un breve recuento de la génesis de la legislación internacional que protege a los pueblos indígenas. Seguidamente, se añadirá una breve selección de la legislación nacional indígena en ciertos países escogidos para este propósito. Se finalizará con los resultados de una investigación preliminar sobre el origen del estado de derecho contemporáneo que al parecer ha justificado, hasta la fecha, la conducta de los Estados hacia sus habitantes originarios. Por su propia iniciativa y persistencia, los pueblos indígenas han logrado avanzar en la consolidación de sus derechos en el plano

¹ *Abya Yala* es el vocablo de origen panameño adoptado por el Pueblo Indígena de los Kunas antes de la llegada de los españoles para denominar el territorio de las Américas que se extendían hacia el sur hasta lo que se conoce como Tierra del Fuego.

internacional. Plasmar estos logros en una legislación nacional efectiva en sus respectivos países, es el desafío que deben enfrentar en el futuro inmediato. La fuerza del derecho les da la razón. Este artículo espera contribuir conceptualmente hacia este objetivo.

1.1. ¿CUÁNTOS SON Y DONDE ESTAN LOS PPII?

Las estadísticas de la ONU indican alrededor de 350 millones de pueblos indígenas en el planeta. De los cuales alrededor de 50 millones se encuentran en *Abya Yala* (Américas).

Los pueblos indígenas representan el 8% de la población en China (105M) en donde el gobierno no reconoce el término pueblos indígenas, el 8% en India (84M), el 15% en Indonesia (40M) y el 10% en Filipinas (9M). Los aproximadamente 60 millones de indígenas restantes se encuentran dispersos en el resto del mundo como parte de minorías étnicas.

1.2. ¿QUIÉN ES UN INDÍGENA?

No existe definición única de lo que es un indígena o un pueblo indígena. En la legislación internacional y nacional, se utilizan variadas versiones para definir quien es un Indígena.

En el Canadá inglés se les llama primeras naciones, en el Canadá francés se les denomina autóctonos, en Estados Unidos se les llama amerindios, en otros países se les conoce como minorías étnicas, pueblos originarios, pueblos oriundos, tribus, nativos, pueblos indígenas. Aparentemente tratar el tema de los PPII causa incomodidades en la sociedad moderna, lo que explicaría la búsqueda del vocablo ideal que sea políticamente correcto.

1.2.1. ¿Qué dice el Convenio 169 OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales?

El Convenio 169 no contiene, en el estricto sentido de la palabra, un artículo definitorio de lo que constituye o se considera un indígena.

Sin embargo es su Artículo 1² sugiere la existencia de dos grandes grupos a los cuales beneficia el Convenio 169:

1. El primero, los pueblos indígenas, por ejemplo las Primeras Naciones (*First Nations*) en Canadá, o los Quechuas y los Aymaras en la región andina.
2. El segundo, los Pueblos Tribales, como los Inuit³ en Canadá, o los Shipibos o Asheninca en la selva amazónica.

1.2.2. Auto-definición

En los diversos foros que analizan estos asuntos existe el consenso que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar a quienes se consideran PPII.

Lamentablemente años de brutales intentos de supresión de sus valores y costumbres tradicionales, aunado a una discriminación persistente en las últimas décadas del siglo XX ha resultado en poblaciones enteras negando su identidad indígena a pesar de poseer todas las características que los identifican como tal. De acuerdo a Eva Gamboa, líder del Enlace Continental de Mujeres Indígenas, en Bolivia este sentimiento de segunda categoría muestra signos de reversión.⁴ Según Gamboa “Evo trajo un sentido profundo de pertenencia. Para muchos fue como darse cuenta de que, al final, no había sido malo ser indígena”.

² Artículo 1: a) a los **pueblos tribales** en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados **indígenas** por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

³ A los Inuit se les llamaba Esquimales (aquel que come carne cruda) término considerado peyorativo en la actualidad.

⁴ ONU: Tenencia de la tierra, principal problema indígena en Latinoamérica, Servindi: http://www.servindi.org/actualidad/25269?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Servindi+%28Servicio+de+Informaci%C3%B3n+Indigena%29, (Consultado el 3 de mayo de 2010).

Revista Real Card

Desde el ámbito de la institucionalidad, el Banco Mundial intenta hacer varios años colaborar con varios países en el diseño de formularios y del tipo de preguntas a incluir en censos nacionales que permitan la expresión libre de las personas que desean ser consideradas como Indígenas.

1.2.3. ¿Pueblos indígenas?

La utilización del vocablo pueblos para referirse a los indígenas provocó temor en gobiernos de varios países ante la posibilidad, según ellos, que el derecho de secesión de estos pueblos sería reconocido en el derecho internacional.⁵ Solamente la selección de este vocablo tomó tres (3) años de las deliberaciones que dieron lugar al Convenio 169. Se aceptó finalmente que el término pueblos, era el único que podía usarse para describir a los pueblos indígenas y tribales: “parece haber un acuerdo general en el sentido de que el término «pueblos» refleja mejor la identidad característica a la que debería aspirar un convenio revisado con el fin de reconocer a estos grupos de población”.⁶

Se idealizaba el término pueblos como reconocimiento de la existencia de sociedades organizadas, las cuales contaban con derechos colectivos, con propia identidad y no como meras agrupaciones que compartían ciertas características raciales o culturales. A pesar de los buenos deseos de los promotores de la Convención 169, el fantasma de la secesión no se desvaneció en los debates, todo lo contrario, por extra precaución se incluyó una salvedad en el convenio cuyo texto se encuentra en el cuadro adjunto.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 1 reconoce la libre determinación como un derecho de todos los pueblos.

⁶ Septuagésima Quinta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Revisión Parcial del Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107). Informe VI(2), Ginebra 1988, pp. 12-14.

Convenio 169 de la OIT, artículo 1(3) La utilización del término pueblos en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

1.3. Reservas indígenas

En el estricto sentido de la palabra, solo dos países contienen en su legislación la palabra reserva, para determinar el territorio donde, sea por propia voluntad o por imposición geopolítica interna, viven exclusivamente pueblos indígenas.

Canadá⁷, con la Ley de los Indios (Indian Act, 1867), determinó que los aborígenes estarían protegidos por el gobierno que delimitaba las zonas geográficas (reservas) donde estos vivirían. Siempre y cuando residan dentro de este territorio, los pueblos aborígenes están exonerados de todo impuesto, reciben subsidios del gobierno para educación, vivienda, salud, y desarrollo económico.⁸

Brasil, muy recientemente, estableció, a pedido expreso de los pueblos indígenas, la Reserva Raposa Serra do Sol (RSS) en el estado de Roraima, al norte del país. Esta reserva contiene 1.7 millones de hectáreas y está habitada por 19,000 indígenas. Después de casi 30 años de persistente campaña, los PPII lograron desplazar, legalmente, a los latifundistas que habían invadido grandes partes de su territorio.

⁷ Mediante la Ley de Nunavut (1993), el gobierno de Canadá estableció el nuevo territorio de Nunavut en 1999. *The Nunavut Act* (Ley de Nunavut): [http://laws.justice.gc.ca/en/result, The Nunavut Agreement](http://laws.justice.gc.ca/en/result/The_Nunavut_Agreement): <http://www.nucj.ca>,

⁸ En Canadá, el gobierno extiende un carnet a los Indígenas que los identifica como tales y que les da derecho a los beneficios que el sistema les reconoce. No se soslaya por lo tanto el interés de cada indígena en auto identificarse como tal ante el prospecto de los beneficios que se le otorgan.

1.4. Libre determinación de los PPII

Los conceptos de pueblos, territorio, y libre determinación (autonomía) fueron duramente objetados por los Estados durante los debates precedentes a la adopción del Convenio 169, así como en las discusiones interminables que precedieron a la Declaración. No es exagerado señalar entonces que la versión atenuada del concepto pueblos incluida en el texto final, convertiría al Convenio 169 en un instrumento defectuoso y sujeto a interpretaciones caprichosas por los Estados.

Un líder indígena del Perú exclamaba “la figura de pueblo respecto al reconocimiento de sus derechos territoriales no existe. Los países se rigen por sus leyes, pero estas leyes no responden a la realidad sociocultural de los pueblos, de manera que los problemas se traducen en descontentos sociales. Entonces ¿qué hacer con el derecho que reclaman los pueblos indígenas de seguir siendo como tales y ejercer su desarrollo en sus propios territorios como pueblos con culturas diferentes?”⁹

Este serio vacío legal fue parcialmente corregido con el texto de los artículos 3¹⁰ y 4¹¹ de la declaración. Lamentablemente, como todas las declaraciones de la ONU, su cumplimiento es potestad o voluntad de los Estados,¹² por lo tanto es difícil vislumbrar iniciativas gubernamentales para la formulación de legislación nacional como señal de implementación del Convenio. Este es un escenario muy probable en países con grandes territorios de propiedad ancestral indígena que albergan ingentes recursos naturales, tales como petróleo, gas, y minerales. Los intereses creados son muy fuertes.

⁹ Gil Inoach Shawit, del pueblo Awajun. Ex presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), 1996-2002.

¹⁰ “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

¹¹ “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas...”.

¹² Con la notable excepción de Bolivia, el primer Estado que convirtió en ley nacional la Declaración de 2007.

Este limbo en la legislación internacional de los pueblos indígenas y la ausencia de mecanismos de cumplimiento efectivo y oportuno puede convertirse en detonante de conflictos sociopolíticos. El mencionado líder indígena dice al respecto: "La figura de autonomía que reclaman los pueblos indígenas no va en contra de los intereses del estado, más bien exigen al estado que el reconocimiento de su autonomía pase por el reconocimiento de sus territorios ancestrales y la respuesta represiva que dan los Estados es por el miedo de chocarse con las propiedades privadas que existen dentro de estos territorios ancestrales, sobre todo, por el temor que tiene los Estados de perder el poder sobre los recursos que se encuentran en los territorios indígenas"¹³

II. GÉNESIS

2.1. ¿POR QUÉ SE PROTEGE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS BAJO LA OIT?

En 1919, al terminar la Primera Guerra Mundial, los dirigentes del mundo decidieron crear la Liga de las Naciones. Una de las medidas que se tomaron para alcanzar sus metas fue la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹⁴

En el desempeño de sus labores, la OIT *descubrió* la explotación de los pueblos indígenas. Era necesario diseñar sistemas para su protección sobre todo en casos del desalojo de sus dominios ancestrales, convirtiéndolos en trabajadores estacionales, migrantes, serviles o domésticos. Fortuita o no, esta apertura hacia el sufrimiento de los pueblos indígenas marca la génesis de la protección de los pueblos indígenas por la OIT.

Fue solo en 1957 que la OIT adopta el Convenio 107, considerado como el primer tratado de derecho internacional sobre asuntos indígenas. Lamentablemente en aquellas épocas se consideraba a

¹³ Nota informativa de Servindi 30 Abril 2010: http://www.servindi.org/actualidad/25185?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Servindi+%28Servicio+de+Informaci%C3%B3n+Indigena%29

¹⁴ Tras la creación de las Naciones Unidas en 1945, la OIT se convirtió en la primera agencia especializada de la ONU.

Revista Real Card

los pueblos autóctonos como sociedades atrasadas y transitorias a quienes se debía asimilar a la corriente nacional mayoritaria.¹⁵ En otras palabras, era un problema indio a resolver, y no un caso de derechos humanos.

Tomó 27 años para que la OIT cediera a la presión creciente para revisar el Convenio 107 considerado como humillante para las primeras naciones. En ese año una reunión de expertos de la OIT concluye que había meritos de hecho y de derecho que justificaban la revisión del Convenio 107. Se realizaron consultas a nivel mundial, con activa participación de organizaciones de PPII. En 1989 se adopta el Convenio 169 OIT sobre pueblos indígenas y tribales, que se convierte en el instrumento legal internacional más importante sobre los pueblos indígenas y tribales. Por primera vez en la historia de la humanidad, un organismo internacional logra codificar (en 44 artículos) los derechos de los pueblos indígenas en la arquitectura del derecho internacional. Hasta el año 2010 un total de 21 países¹⁶ lo habían ratificado.¹⁷

El Convenio núm. 169 revisa el núm. 107 y señala un cambio en la concepción de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. Su protección continúa siendo el objetivo principal, pero basada en el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias. Otro de sus fundamentos es la convicción de que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a continuar existiendo sin pérdida de su propia identidad y con la facultad de determinar por sí mismos la forma y el ritmo de su desarrollo.

Manual 169 (2003) Programa de Apoyo de la OIT para el Convenio 169.

¹⁵ Manual 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, 2003.

¹⁶ Noruega en 1990, México en 1990, Colombia en 1991, Bolivia en 1991, Costa Rica en 1993, Paraguay en 1993, Perú en 1994, Honduras en 1995, Dinamarca en 1996, Guatemala en 1996, Países Bajos en 1998, Fiyi en 1998, Ecuador en 1998, Argentina en 2000, Venezuela en 2002, Dominica en 2002, Brasil en 2002, España en 2007, Nepal en 2007, Chile en 2008, Nicaragua en 2010.

¹⁷ Jurídicamente el Convenio 107 sigue en vigencia hasta que los 18 países que la ratificaron a su vez ratifiquen el Convenio 169.

2.1.2. Limitaciones estructurales del Convenio 169

La OIT es la única agencia de la ONU que no está conformada exclusivamente por gobiernos. Su estructura tripartita comprende gobiernos¹⁸, empleadores y trabajadores. Veremos seguidamente como esta situación administrativa menoscaba seriamente la majestad de los pueblos indígenas y su capacidad de influenciar en los niveles de decisión que afectan directamente sus intereses. De acuerdo al artículo 24 de la Constitución de la OIT cualquier reclamo por parte de los pueblos indígenas sobre el Convenio 169, debe hacerse ante la OIT a través de una organización de trabajadores, de empleadores o de gobierno. También pueden hacerlo como representantes de ONGs inscritas en la OIT.¹⁹

Es decir un pueblo indígena, o varios pueblos indígenas, a pesar del reconocimiento intrínseco como *Pueblos* en el Convenio 169, y ahora con el respaldo de la declaración 2007, no alcanzan el estatus legal y/o jurídico que les permita ser parte directa de la estructura de la OIT. Claro está que los PPII pueden presentar información directa a la OIT o a través de otras organizaciones ya mencionadas.

Noruega es un ejemplo de compensación representativa. La memoria del gobierno sobre aplicación del Convenio 169 enviada anualmente a la OIT incluye los comentarios del Parlamento Saami, el grupo indígena organizado. Es este un ejemplo a emular por otros países, especialmente los que albergan grandes poblaciones indígenas.

Debido a esta “falla estructural” cualquiera que sean las reivindicaciones logradas por los PPII en los últimos años, permanecerán subordinadas al hecho de no integrar formalmente

¹⁸ Si bien es cierto el interlocutor gubernamental principal de la OIT en los Estado miembros es el Ministerio de Trabajo (o su equivalente), la OIT reconoce jurisdicción para interactuar con cualquier otra agencia estatal designada por el gobierno como responsable de los asuntos Indígenas.

¹⁹ El Consejo de los Cuatro Vientos, la Asociación Indígena Mundial, el Consejo Saami, Amnistía Internacional, el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).

Revista Real Card

la instancia de alto nivel de la OIT. Paradójicamente se perpetúa así, la semblanza de ciudadanos de segunda categoría de los PPII frente a la OIT, bajo cuyo techo la ONU debería proteger a los pueblos indígenas.

2.1.3. El Convenio en los tribunales nacionales

Como tratado internacional, el Convenio 169 tiene fuerza de ley a partir de su ratificación y tiene jerarquía superior o igual a la constitución o a las leyes nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela y España.

El gobierno que ratifica el Convenio 169 está obligado a revisar y mejorar en consecuencia su legislación a fin de tomar los pasos apropiados de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 169 al margen de su obligación de informar anualmente a la OIT sobre el cumplimiento del mismo²⁰.

Los tribunales nacionales pueden usar el convenio en ausencia de una norma nacional o bien para complementarla. Si existiera incompatibilidad entre una ley nacional y el convenio, este último prevalece y debe ser aplicado por los tribunales.²¹

2.2. ¿POR QUÉ SE ADOPTA LA DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES DE 2007?²² (46 ARTÍCULOS)

La adopción de la declaración marcó la culminación de casi 30 años de discusiones y negociaciones entre Estados y pueblos indígenas y constituye un logro histórico que aporta a la comunidad internacional un marco común para la realización de los derechos

²⁰ El gobierno colombiano presenta reportes anuales a la OIT y nada cambia. De hecho las cosas se han empeorado, Sheilla Katz, representante para las Américas del Congreso Laboral Canadiense CLC, Revista Embassy, Ottawa, Canadá, Mayo 12, 2010.

²¹ Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica - Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT, 2009.

²² Resolución A/RES/61/295 del 13 de Septiembre de 2007.

de los pueblos indígenas. Un total de 144 países votaron a favor, 11 se abstuvieron²³ y cuatro votaron²⁴ en contra. Según Benjamin Chang, portavoz oficial del gobierno de los Estados Unidos “no era claro que significaba la declaración cuyo texto, afirmaba está sujeto a diversas interpretaciones y que el mismo no establece un claro principio universal. Además agregó que la declaración no define exactamente quien está comprendido bajo el término pueblos indígenas”. Aparentemente no era suficiente para el representante de los Estados Unidos, las intensas y extensas negociaciones del Convenio 169 OIT que dedicaron años a la definición de los beneficiarios del convenio y de la declaración exclusivamente. Más adelante se analiza las posibles causas legales sobre las cuales se sustenta el derecho norteamericano a tomar posesión de las tierras.

Las negociaciones para la declaración avanzaron muy lentamente debido a que varios Estados²⁵ expresaron su preocupación sobre el derecho a la auto-determinación y el control de recursos naturales en las tierras ancestrales de los pueblos indígenas. Esto llevó a la creación de un grupo de trabajo usando el texto de 1994 con vistas a que éste fuera aprobado por la Asamblea General durante el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004). No fue así y el mandato del grupo de trabajo fue extendido para cubrir el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015).

Con la adopción de la declaración la comunidad internacional reconoció el *derecho de libre determinación* de los pueblos indígenas, puesto que concede explícitamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas que les permita vivir con

²³ Colombia es el único país de América que se abstuvo en la votación de la Declaración.

²⁴ Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia firmaron en contra de la Declaración. Sin embargo el 3 de Abril 2009 Australia formalmente endosó la Declaración, y el 20 de abril de 2010 lo hizo Nueva Zelanda. Solo Canadá y Estados Unidos mantienen su posición en contra, aunque en Marzo 2010 Canadá anunció que revisará su posición.

²⁵ En las postrimerías de las negociaciones, un grupo de países africanos objetaba seriamente el texto final de la Declaración. Se sospechaba que esta resistencia de los países africanos obedecía a consignas recibidas del grupo llamado CANZUS, por sus siglas en inglés, compuesto por Canadá, Australia, Nueva Zelanda, y Estado Unidos, opuestos políticamente a la Declaración.

Revista Real Card

dignidad. Los PPII saludaban este evento como histórico en su larga lucha por desterrar siglos de explotación y reafirmar su *cosmovisión*, la filosofía indígena que define la relación entre el hombre y la naturaleza. La declaración, adoptada por el máximo organismo político del mundo, debe ser vista como el advenimiento de una era de cooperación entre Estados y pueblos indígenas. Es lamentable que en el 2009 y 2010 el mundo continúe siendo testigo de violentos enfrentamientos entre pueblos indígenas y Estados.

2.2.1. Limitaciones

Ante la intensificación del uso de valiosos recursos naturales en América Latina, ubicados en territorios indígenas, la declaración 2007 refuerza la arquitectura jurídica internacional que se supone debe proteger a los PPII de las injusticias cometidas en su contra en el pasado.

No obstante ser aprobada por la Asamblea General, máxima instancia política mundial, de acuerdo al derecho internacional vigente, una declaración de la ONU es de cumplimiento voluntario por los Estados que la firmaron. Más aún, a pesar del reconocimiento de la ONU sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en un gesto de aparente tutelaje, se inserta una cláusula que podría prestarse a interpretación legal caprichosa por parte de gobiernos renuentes a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. (Ver cuadro adjunto).

Aún está por verse la manera, expeditiva o no, como los Estados pretenden implementar la declaración en sus respectivos países. Siglos de colonialismo mental, reflejados en leyes injustas, no son fáciles de erradicar. Este factor muy probablemente ejercerá influencia indebida en el raciocinio de los legisladores en países en los cuales el maltrato a los pueblos indígenas ha sido consuetudinario.

A pesar de estar contemplado en el art. 38 de la declaración, el desafío para las organizaciones indígenas es convertir estos derechos internacionales en realidades prácticas, a través de

medidas adecuadas y la implementación de mecanismos que agilicen el tratamiento adecuado de sus demandas.

Dos casos recientes ilustran la disímil receptividad de estos países hacia la declaración: Bolivia es el primer país en usar el texto de la declaración para emitir una ley nacional. En contraste, Tailandia anunció que implementará la declaración solo si esta se subordina a la constitución y otras leyes nacionales.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Artículo 46(1). Nada de lo señalado en la presente declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2.2.2. Limbo jurídico

Los optimistas declaran a los cuatro vientos que existe compatibilidad entre los 44 artículos del Convenio 169 y los 46 artículos de la declaración. Igualmente albergan el deseo que ambos instrumentos se refuercen entre sí. Una interpretación jurídica objetiva puede lamentablemente proyectar pesimismo en la efectividad de la aplicación de ambos instrumentos.

- Por su estructura tripartita, las negociaciones de la OIT para el Convenio 169 OIT involucró la participación de empresarios, sindicatos, y gobiernos. Estos últimos representados por sus Ministerios de Trabajo. Los pueblos indígenas no eran parte directa en los debates.

Revista Real Card

La ratificación por la asamblea legislativa convierte al Convenio 169 en obligación jurídica y normativa del país en cuestión. Simple deducción lógica indica que correspondería al Ministerio de Trabajo iniciar el proceso de implementación de las obligaciones asumidas por el país al firmar el Convenio 169. En su defecto, la iniciativa legislativa se originaría en cualquier organismo o institución que el Estado hubiera establecido como lo contempla el artículo 33, numeral 1 del Convenio 169.

- La declaración fue resultado de negociaciones entre pueblos indígenas y Estados. Es decir los PPII no necesitaron intermediarios para defender sus puntos de vista, y hacer planteamientos. Era clara la posición que adoptaban los Estados durante varias etapas de las negociaciones que tomaron más de 20 interminables años.

Los ecos de la celebración aún se escuchan²⁶. Lamentablemente el ruido de la misma impide el análisis frío de la eventual efectividad de la declaración. Para empezar, no existe obligación de parte de los países firmantes de implementar las provisiones contenidas en la declaración.

En casos de flagrante violación de sus derechos, una vez agotadas las instancias nacionales el pueblo indígena afectado tendrá que examinar la ruta más efectiva a seguir para hacer valer sus derechos. Dos simples escenarios se pueden vislumbrar por el momento:

1. Si el país ha ratificado el Convenio 169, el procedimiento prescrito obliga al pueblo indígena a convencer a una organización empresarial, sindical, u gubernamental,

²⁶ El juez de la Audiencia Nacional de España, Baltasar Garzón aseguró que la Declaración es “el trabajo más importante” de la ONU desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos “que puso fin -dijo- a décadas de esfuerzos hechos por los indígenas para su reconocimiento” y con lo que consiguieron “algo que sus propios países y la comunidad internacional les negaban”. <http://www.servindi.org/actualidad/25439>.

a presentar su caso ante la OIT. Es decir, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución de la OIT, el pueblo indígena demandante tiene que hacerse *representar* ante el Consejo de Administración de la OIT.

2. Si el país ha firmado la declaración pero no ha ratificado el Convenio 169, el pueblo indígena no tiene otro recurso que presentar su caso ante otros organismos existentes tales como el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, o la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con el consiguiente costo y las demoras inherentes en estos procedimientos.

En ambas circunstancias el procedimiento será largo. Los Estados no vacilan en utilizar tácticas dilatorias. En Mayo 2010, el pueblo amazónico Achuar del Perú se vio obligado a viajar a Canadá para protestar ante la sede de una petrolera canadiense por daños ecológicos y otros. ¿Se puede considerar esta acción como muestra de la falta de efectividad de lo dispuesto en el Convenio 169 o la declaración?

Los detractores de los derechos de los pueblos indígenas cuentan con el argumento de las décadas que ha sido necesario para plasmar sus derechos en legislación internacional. ¿Porqué no esperar unos años más, alegan, ya que el país enfrenta otros desafíos y prioridades?. Varios observadores sin embargo señalan la agilidad de muchos Estados para cambiar o emitir nuevas leyes con el fin de cumplir con obligaciones adquiridas al firmar un tratado de libre comercio podría aplicarse a los asuntos concernientes a los derechos de los PPII.

De acuerdo²⁷ con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas “no basta con aprobar “leyes indígenas”

²⁷ (Documento de la ONU A/ HRC/9/9 2008; párr. 50).

concretas, como han hecho numerosos Estados, sino que en ámbitos clave también es preciso transformar las estructuras jurídicas generales”.

2.3. OTROS MECANISMOS MULTILATERALES SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

A continuación se describe brevemente los mecanismos que con mayor o menor grado de profundidad, tienen responsabilidad sobre cuestiones indígenas a nivel mundial:

2.3.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

- ***Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas***

Establecido el año 2001, el foro está compuesto por 16 representantes, ocho gubernamentales y ocho Indígenas, con mandato de tres años. Con la creación del Foro Permanente²⁸, los pueblos indígenas han ganado una importante plataforma dentro de la ONU desde la cual aspiran a garantizar que las cuestiones indígenas sean tenidas en cuenta en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

- ***Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas***

Creado por el Consejo de Derechos Humanos en diciembre 2007. Está compuesto de cinco expertos independientes cuyo mandato es de tres años de duración. El Consejo de Derechos Humanos tuvo que vencer resistencias de algunos Estados reticentes a apoyar la creación de otro mecanismo dentro de la ONU enfocado exclusivamente a los pueblos indígenas.

²⁸ El Foro es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECO-SOC).

- ***Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas***
La relatoría es un procedimiento *sui generis* utilizado por el Consejo de Derechos Humanos a través del nombramiento de un experto independiente, quien a pedido de parte, entre otras cosas realiza visitas a diferentes países y presenta un reporte anual al consejo sobre casos de violación de los derechos humanos de los PPII.
- ***Convenio sobre la diversidad biológica (CDB)***
Este convenio se firmó dentro del marco de la Cumbre para la Tierra que tuvo lugar en Brasil en 1992,²⁹ reconociendo la relación especial entre los pueblos indígenas con sus tierras ancestrales.
- ***Grupo interinstitucional de apoyo (IASG)***
Compuesto por más de 30 organismos, fondos y programas de la ONU para apoyar al foro permanente y coordinar una mejor promoción de los derechos de los PPII dentro del sistema de la ONU.
- ***Declaración universal sobre la diversidad cultural, UNESCO, 2001***
Comité de Derechos Humanos, el comité para la eliminación de la discriminación racial, el comité de derechos económicos, sociales y culturales, así como las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- ***Directrices sobre cuestiones de los Pueblos Indígenas del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, aprobadas en 2008.***

²⁹ Hasta la fecha más de 187 países han ratificado dicho acuerdo.

2.3.2. Organizaciones hemisféricas

- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Instituto Indigenista Interamericano (III) con sede en México
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo que puede parecer un exceso de agencias, instancias y directivas es campo fértil para la confusión dentro de los PPII que desean un mecanismo expeditivo ante el cual presentar sus casos. Solo la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la capacidad punitiva contra Estados miembros en el caso de violación de los derechos reconocidos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 y la Declaración no contemplan, y no es su rol, mecanismos de recurso legal que los pueblos indígenas utilizarían para presentar sus legítimas denuncias.

La multitud de instancias enumeradas constituyen una amenaza a la solidez legal que se espera de los mecanismos existentes dentro de la ONU.

II. PRÁCTICAS SOBRE LEGISLACIÓN NACIONAL INDÍGENA

Cuatro países en la práctica demuestran tratamiento diferente en lo que respecta a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, Guatemala, Perú y Bolivia y Canadá.

Guatemala: ¿Hasta qué punto es necesario un conflicto armado interno para obligar a un gobierno ratificar el Convenio 169? Durante las negociaciones de paz en 1995, la Unión Nacional Revolucionaria (URNG) logró que en 1996 el gobierno ratificara el Convenio 169. Miles de campesinos habían sacrificado su vida para lograr algo

que por derecho natural les pertenecía, el reconocimiento como PPII, que constituyen casi el 60% de la población total.

Perú: Ha sido iniciativa de los PPII organizados, entablar la formulación de una ley de consulta tal como lo contempla el Convenio 169. Actitud ejemplar que refleja su alto nivel de capacidad analítica y de formulación legislativa. Solo ese hecho merece reconocimiento del Estado, puesto que inaugura un período nuevo de colaboración y de no-confrontación en el plano legal. Finalmente, el 19 de Mayo 2010, el Congreso aprobó la “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. En este país probablemente se dilucidará la efectividad estatutaria del Convenio 169 y la capacidad persuasiva de la Declaración en la protección de los derechos de sus pueblos indígenas que representan casi el 40% de su población total.

Canadá: Con una población aborigen de alrededor de un millón de personas, que representa solo el 3% de su población, el Ministerio de Asuntos Indígenas presupuestó casi 8 mil millones de dólares para el año fiscal 2009-2010 para proteger a los tres grupos indígenas: 1- Las Primeras Naciones, 2- Los Inuit, y 3- Los Métis (mestizos). Esta cifra no incluye el presupuesto que otros ministerios federales dedican a los pueblos aborígenes.

La no ratificación del Convenio 169³⁰ no impide al gobierno ofrecer este apoyo económico directo a los pueblos aborígenes en virtud de lo dispuesto en la Ley de los Indios (*Indian Act*)³¹ de 1867. Esta generosidad económica se basaría en la necesidad de proteger a una clara minoría de la población cuyas costumbres, idiomas, y tradiciones deben ser conservados.

³⁰ Los Pueblos Aborígenes tampoco solicitan a su gobierno la ratificación del Convenio 169.

³¹ Esta ley es el pilar de la jurisprudencia federal sobre casi todos los aspectos de la vida de los Indígenas registrados, incluyendo: la definición de quien es un Indígena, el funcionamiento de las bandas y quienes pueden afiliarse, tierras y recursos, impuestos, manejo de fondos, educación, herencia, etc.

Revista Real Card

Un detalle adicional muestra el avance del Estado en el tratamiento a los pueblos aborígenes: toda empresa que participa en una licitación federal y demuestra contar con empleados aborígenes acumula puntos adicionales en el proceso de calificación de la licitación.

Bolivia: Los Pueblos Indígenas³² son los actores principales en los procesos sociales y políticos nacionales, y existe un alto grado de visibilidad y reconocimiento legal de sus derechos. Bolivia es el primer país en reconocer con fuerza de ley nacional el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas (Leyes de la República No. 1257 y No. 3760 respectivamente).

3.1. DOCTRINA DEL DESCUBRIMIENTO

3.1.1. ¿Origen del oprobio de los pueblos indígenas?

El mes de mayo de 2010 marca un hito histórico en el movimiento indígena. El foro permanente para las cuestiones indígenas de la ONU recibió el “Estudio preliminar sobre las consecuencias para los pueblos Indígenas de la teoría jurídica internacional conocida como la doctrina del descubrimiento”

La doctrina del descubrimiento fue producto de una época en que no se consideraba humanos a los pueblos no cristianos. Como lo señaló Henry Wheaton en su obra *Elements of International Law*, “las naciones paganas de todos los demás rincones [no cristianos] del mundo eran presa y botín legítimos de sus conquistadores civilizados”. Por el prurito de simplicidad diremos que el sistema jurídico occidental se ha basado en dos modelos legales: el derecho consuetudinario (*Common Law* o *Westminster* en inglés) y el Derecho Civil (Derecho Romano o Napoleónico).

³² Bolivia reconoce la autonomía de los Pueblos Indígenas dentro de su Constitución en los rangos paralelos a las autonomías regionales y municipales existentes.

Está claro que los primeros exploradores que llegaron a *Abya Yala*, eran guiados por la riqueza que los territorios nuevos podrían ofrecer. Ignorando el sistema legal del viejo continente, echaron mano a bulas papales y derechos divinos para apoderarse de las nuevas tierras, incluyendo sus habitantes a quienes no consideraban seres humanos.

Había que establecer la legitimidad de sus actos y lo hicieron con lo que ahora se denomina la Doctrina del Descubrimiento. A continuación se ofrece una ventana a través de la cual se pueden ver los conceptos, casi grotescos, que utilizaron los Estados para reafirmar su predominio sobre los nuevos territorios.

“La doctrina del descubrimiento se ha institucionalizado en las leyes y las políticas de ámbito nacional e internacional y que en ella radica la causa de las violaciones de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, de los pueblos indígenas. Esta situación ha dado lugar a que los Estados planteen reivindicaciones con respecto de las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas y a que se apropien en masa de esos bienes...”

Declaración de Tonya Gonnella Frichner, relatora del Fórum, y autora del estudio, al momento de la entrega del estudio.

3.1.2. Extractos del estudio

En un sonado caso judicial en los Estados Unidos en 1835, el juez expresó que “el principio declarado en el siglo XV como ley de la cristiandad, según el cual el descubrimiento otorgaba el derecho a asumir la soberanía sobre los nativos no convertidos de África, Asia y América del Norte y del Sur y a gobernarlos, ha sido reconocido,

Revista Real Card

desde hace casi cuatro siglos, como parte de la legislación nacional [derecho de gentes], y que en la actualidad es reconocido por todas las potencias cristianas, tanto en la esfera política como judicial”³³

En 1947, quinientos años después de expedida la bula *Romanus Pontifex*, la Corte Suprema de los Estados Unidos reafirmó e hizo suya la doctrina del descubrimiento al dictar su resolución en la causa *Tee-Hit-Ton Indians v. The United States*. Los abogados del Gobierno argumentaron ante la Corte que se basaban en parte, en la doctrina del descubrimiento y en la época de las bulas papales del Vaticano y que según un principio generalmente reconocido del derecho internacional, “las tierras de los paganos e infieles” podían ser objeto de adquisición (apropiación) por parte de “las naciones cristianas”³⁴

Los abogados añadieron: “en virtud del principio del descubrimiento, las naciones descubridoras reivindicaban la titularidad completa y exclusiva a las tierras descubiertas, sujeta únicamente al derecho de ocupación por parte de los indios que lo retenían solo por gracia del soberano”.

Más recientemente, en los albores del Siglo XXI, la Corte Suprema de los Estados Unidos todavía utiliza la doctrina del descubrimiento como un principio jurídico activo, en la causa *City of Sherrill v. Oneida Indian Nation of New York*, marzo 2005, indicando que “la titularidad para el ejercicio del dominio eminente sobre las tierras que los indios ocupaban a la llegada de los colonizadores recayó en el soberano, que primero fue la nación europea descubridora y después los Estados originales y los Estados Unidos”.

Por lo tanto el estudio del Fondo Permanente indica que la institucionalización de los conceptos de “descubrimiento” y

³³ Juez John Catron de la Corte Suprema de Tennessee en la causa *State v. Foreman*, 16 Tenn. (8 Yerg.) 256, 277 (1835).

³⁴ Hasta 1856, existía una identidad política internacional colectiva, compuesta de diferentes monarquías y Estado, que conocía con distintos nombres, por ejemplo, “la cristiandad”, “la comunidad cristiana” y “la familia de naciones” (“las naciones cristianas de Europa y sus ramas en América”).

“dominio último” (cuyos orígenes se remontan a las bulas papales del Vaticano, como la *Romanus Pontifex*) en las leyes y las políticas de los Estados Unidos, desembocó en un marco de dominación sobre las naciones y pueblos indígenas. Esto permitió al gobierno de los Estados Unidos apropiarse de tierras, territorios y recursos indios y cederlos con impunidad, en violación de los derechos humanos individuales y colectivos de los PPII.

La expectativa a la hora actual es profundizar el análisis de los fundamentos de la doctrina del descubrimiento, que fue intensamente utilizada por la Corte Suprema de los Estados Unidos³⁵ para justificar el derecho al Estado de disponer a su libre albedrío de tierras que nunca le pertenecieron.

El fantasma de conflictos que afectan a los pueblos indígenas debería ser un caso del pasado, si los poderes políticos y judiciales fueran conscientes del legado histórico que condenó a los PPII al oprobio.

Los Pueblos Indígenas han dado un paso histórico al revelar la existencia de la Doctrina del Descubrimiento. Es el turno ahora de los eruditos en el origen del derecho moderno, de pronunciar la caducidad legal de la doctrina del descubrimiento, en sí inmoral y sin ningún criterio ético otro que la codicia.

IV. GEO-DEMOGRAFÍA INDÍGENA

La proporción de población indígena con respecto a la población total del país debería determinar, en gran medida, teóricamente, la respuesta del Estado a sus demandas. Se trataría de protección, en el caso de minorías, y de promoción y desarrollo, en caso de porcentajes significativos de población indígena. Veamos.

³⁵ La causa *Johnson's Lessee v. McIntosh* plasma la voluntad del gobierno USA de considerar válida la “Doctrina del Descubrimiento” hoy en día, sentando un precedente incómodo para los Pueblos Indígenas en el mundo entero.

Minoría indígena

En países como Canadá o Dinamarca, los PPII representan el 3% de la población total, induciendo a los gobiernos establecer mecanismos de protección necesarios para asegurar su supervivencia y desarrollo pleno. Inclusive, con acertado criterio se establecen agencias gubernamentales (ministerios) exclusivamente dedicados a la protección y desarrollo de los PPII.

Mayoría indígena

En Bolivia, Perú y Guatemala, los PPII representan alrededor del 50% de la población total. El resto lo constituyen mestizos, negros y mulatos, y una minoría de blancos. Debería ser obligación del Estado, desplegar toda su capacidad de convocatoria política y económica, con el fin de promover el desarrollo sostenible de estas grandes poblaciones indígenas cuya contribución al bienestar de la sociedad no se puede negar. Aquí no se trata de minorías. Hacer lo contrario sería visto como *apartheid*³⁶ en el Siglo XXI.

4.1. DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Las diversas metodologías³⁷ (censos poblacionales, agrícolas, etc.) y criterios (idioma hablado, auto-identificación, ascendencia, territorio, etc.) usados por diferentes agencias gubernamentales, así como la ausencia de estadísticas en muchos países, hace difícil contar con una fuente oficial estadística sobre los PPII. Lo cual impulsó al foro permanente para cuestiones indígenas de la ONU establecer en 2003 un grupo de trabajo sobre este tema.

³⁶ El Perú en 1969 se eliminó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, por considerarlo un resabio de la colonia cuando una ínfima minoría blanca (española) ejercía dominio completo sobre la vida de los PPII subyugados.

³⁷ El I Censo de Comunidades Indígenas en Perú de 1993, indicó que la población indígena del país estaba compuesta por 8 millones de quechuas, 603 000 Aymaras y 299 000 personas pertenecientes a pueblos indígenas de la Amazonia, representando el 40% de la población peruana. Esta fue la única vez que se realizó este tipo de censo en Perú, ya que no se incluyó referencia alguna a la lengua materna o idioma hablado en el X Censo Nacional de Población de 2005 que, en práctica, llevó a la desaparición estadística de los pueblos indígenas. En el XI Censo Nacional de Población de 2007, la lengua materna fue el único criterio de identificación, a pesar del hecho de que las organizaciones indígenas propusieron otros indicadores para la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes. <http://www.inei.gob.pe/>, Caso preparado por Myrna Cunningham.

- En Bolivia por ejemplo, las publicaciones oficiales definen a los PPII solamente sobre la base del idioma hablado lo que arroja la cifra oficial de 49,9% de la población boliviana como indígena. Sin embargo, las organizaciones indígenas y el público en general, ven los criterios de pertenencia a un pueblo indígena como criterio más válido. Sobre esta base, la población indígena constituye el 62% de la población total.³⁸
- El cuadro estadístico de los PPII en las Américas (Ver al final del artículo) es un esfuerzo de síntesis de muchas y variadas fuentes. Las cifras por lo tanto son indicativas y no reflejan la información oficial que pueda existir en ciertos países.

4.2. DEFINICIÓN DE FRONTERAS LEGALES

Con la adopción de la declaración, los pueblos indígenas ven reforzada la capacidad legal, ya contemplada en el Convenio 169, de demandar a los Estados los mecanismos más adecuados para ser consultados sobre leyes o acciones que los podrían afectar seriamente³⁹. Es más, está ahora incorporada en la legislación internacional, el derecho de los pueblos indígenas a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”⁴⁰.

El incremento de inversión nacional y extranjera en la explotación de recursos naturales en territorios⁴¹ habitados por pueblos indígenas, coloca a muchos Estados en situación incómoda con relación a lo prescrito en la legislación internacional que protege los pueblos indígenas y que reconoce el derecho al usufructo de sus

³⁸ Ramiro Molinas Barrios, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en un Proceso de Cambio de la Naturaleza de la Nación y del Estado*, (OIT: 2009), <http://www.minedu.gov.bo/pre/ley/DS23858.pdf>; *Características socio demográficas de la población indígena*, Bolivia: INE, 2003).

³⁹ Artículos 6 y 7, Convenio 169.

⁴⁰ Artículo 7(1), Convenio 169.

⁴¹ La utilización del término “tierras” en el Convenio 169 incluye el concepto de territorios, es decir la totalidad del hábitat de las regiones que los PPII ocupan o utilizan de alguna otra manera. (Numeral 2, art. 13, ILO 169).

Revista Real Card

territorios en condiciones justas. Cuando la Constitución estipula que los recursos naturales pertenecen al Estado, tanto el convenio como la declaración otorgan el derecho a los pueblos indígenas a ser consultados, a participar en los beneficios resultantes de la explotación de los recursos y a percibir una indemnización por los daños que puedan surgir como consecuencia de dicha explotación.

Las protestas simultáneas frente a embajadas de países industrializados con inversiones mineras dentro del país, son una muestra del vacío legal nacional respecto al derecho de consulta eficaz con los pueblos indígenas.

4.3. ¿QUÉ HACER CON EL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO?

Con sede en México, el Instituto Indigenista Interamericano fue creado en 1940 por la Unión Panamericana (hoy la OEA) con la firma de la primera convención internacional de Pátzcuaro, con el objeto de impulsar políticas indigenistas de los Estados miembros. En 1953 el Instituto se convirtió en un órgano especializado de la OEA. En 2002 languidecía y solo 17 países de Centro América y Sud América contribuían a su mantenimiento institucional⁴².

Las organizaciones indígenas nunca aceptaron la filosofía del instituto que en su mandato hace referencia frecuente al problema indio que debe ser resuelto. Los PPII consideran al Instituto como bastión de la doctrina de asimilación de los PPII, contrario al pensamiento moderno de desarrollo de los pueblos.

Respondiendo al principio de apropiación formulado en la declaración de París 2005 de la OECD, los pueblos indígenas de las Américas deberían hacer suyo el Instituto Indigenista Interamericano.⁴³ Después de todo, 14 de los 20 países que han

⁴² Estados Unidos se retiró del III el 2000.

⁴³ En el 2000, la Asamblea de las Primeras Naciones de Canadá (AFN por sus siglas en inglés) elaboró una propuesta para la revitalización del Instituto Indigenista Interamericano para ser presentada a la OEA.

ratificado el Convenio 169 están ubicados en América Latina. Sería la ocasión de consolidar la estructura del movimiento indígena continental. Las negociaciones de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA harían bien en incluir este tema en su agenda. Estas negociaciones supuestamente concluirían el año 2011.

El instituto, en manos de los pueblos indígenas, podría servir como centro de excelencia del derecho indígena continental y como un observatorio legal indígena de *Abya Yala*. El movimiento indígena de las Américas, con asistencia financiera de fuentes cooperantes, podría establecer un equipo de juristas especializado en Derecho Internacional entre cuyos objetivos principales sería profundizar la investigación sobre la "Doctrina del Descubrimiento", la cual parece ser el origen de las arbitrariedades de hecho y de derecho cometidas contra los pueblos indígenas en el continente americano. La evaluación del grado de cumplimiento de los países de América Latina del Convenio 169 podría también ser conducida bajo el marco de este eventual Instituto Indígena Interamericano.

4.4. AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- Por décadas las fuentes cooperantes habían sido reacias a proyectos presentados por organizaciones indígenas que deseaban realizar acciones de concientización y capacitación entre sus miembros, y sensibilización del público en general. Estas propuestas eran consideradas como activismo político y frecuentemente eran rechazadas. En buena hora este capítulo institucional es cosa del pasado. También son cosas del pasado los proyectos de crianza de animales menores, artesanías, y folclóricos, etc. cuyo resultado colocaba a los PPII en posición de objetos exóticos dignos de estudio, en lugar de sujetos activos y con capacidad de iniciativas políticas que les permitan ser dueños de su propio destino.
- A fines de los años 1990, en un giro de 180 grados, las agencias bilaterales deciden apoyar los reclamos de los pueblos indígenas, facilitando los recursos que

les permitan participar en la mayor parte de los foros nacionales e internacionales donde los derechos de los PPII eran sujetos de escrutinio por los Estados. Mucho más encomiable es la política de las fuentes cooperantes de usar el Convenio 169⁴⁴ como guía y justificación de sus programas de apoyo a los PPII. Es lamentable lo que sucede con algunos Estados, que habiendo ratificado el Convenio 169 encuentran excusas para no implementarlo.

V. CONCLUSIÓN

Los logros, plasmados en el Convenio 169 OIT y la declaración de la ONU, constituyen una clara victoria política de los pueblos indígenas en el contexto multilateral. No obstante para que la misma tenga efectos reales, ambos instrumentos jurídicos de derecho internacional debe traducirse legislación nacional de estricto cumplimiento para consolidar los derechos de los PPII en cada país. El sistema judicial, que en la mayoría de países no está al corriente de la evolución del derecho internacional indígena y/o no tiene la mejor disposición para reconocer a los PPII los derechos que les corresponden, debe ser adecuado de tal manera que esté en capacidad de superar actitudes anacrónicas y frecuentemente discriminatorias. El sector académico igualmente respondería constructivamente con la incorporación de cursos sobre derecho de los pueblos indígenas en facultades de Derecho y Relaciones Internacionales.

Toda vez que tanto el Convenio 169 como la declaración no contemplan sanciones, un nuevo mecanismo de coordinación y consulta permanente entre la OIT, la ONU, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace indispensable. De esta manera se garantizará que el espíritu de la legislación indígena internacional sea observado por los Estados, desterrando prácticas dilatorias del pasado. Una ley sin sanciones es un tigre sin dientes.

⁴⁴ El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea, cuentan con sendas políticas relacionadas con el tratamiento de proyectos que afecten a los Pueblos Indígenas.

La generalidad o universalidad del sistema multilateral de la ONU tiende a diluir los intereses particulares de los PPII de *Abya Yala* o sacrificarlos en aras de intereses de pueblos indígenas en otras latitudes geográficas. Con el bagaje acumulado dentro de la ONU, los PPII deben impulsar las negociaciones sobre la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA. La afinidad geográfica, histórica y cultural de los PPII en las Américas es un factor poderoso que justifica un mecanismo ágil e inmediato dentro del continente.

La prontitud en adecuar su legislación para cumplir con obligaciones contraídas en tratados de libre comercio es un precedente del dinamismo existente en la estructura del Estado muy útil para implementar la legislación nacional en beneficio de los pueblos indígenas sobre la base del Convenio 169 y la declaración.

La victoria política del movimiento indígena, tributo a los esfuerzos a nivel internacional merece ser consolidada institucionalmente. El establecimiento de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para asuntos indígenas sería la coronación de los esfuerzos de los pueblos indígenas quienes esperaron 90 años para ver sus derechos incorporados en legislación internacional contemporánea. Este Alto Comisionado de la ONU tendría como contraparte al Instituto Indígena Interamericano que debería crearse con aprobación de la OEA.

Es claro también la necesidad de revisar la metodología de los censos nacionales y aquellos de organismos multilaterales, con el fin de permitir a los individuos expresar libremente su identidad indígena. El breve hiato que disfrutaron las organizaciones de PPII entre la victoria internacional y la implementación nacional, sería bien utilizado en el desarrollo de criterios para la determinar la identidad indígena.

Por último, es imposible soslayar el tremendo significado para la comunidad jurídica la revelación de la "Doctrina del descubrimiento", bajo cuya sombra se ha justificado jurídicamente hasta la fecha la tenencia de tierras y el cruel tratamiento de los pueblos indígenas

Revista Real Card

desde la llegada al continente de los exploradores del viejo mundo. El estado de derecho actual basado en tal doctrina debe ser revisado jurídicamente a profundidad para que este tratamiento degradante al cual han estado sujetos los pueblos indígenas en el mundo no se repita nunca jamás.

PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS AMÉRICAS
(Millones)

REGION	PAIS	POBLACION TOTAL (1)	POBLACION TOTAL (2)	% DE POBLACION TOTAL
ALTA CONCENTRACION	Bolivia	9.5	6.0	69.8
	Guatemala	13.3	7.9	60.0
	Perú	27.9	11.0	38.7
	México	105.3	12.4	13.0
	Ecuador	13.3	6.0	48.4
	Sub total		169.3	43.3
CARIBE	Belize	0.304	0.020	6.7
	Guyana	0.739	0.045	5.6
	Dominica	0.073	0.003	3.0
	Surinam	0.458	0.050	9.9
	Sub total	1.574	0.118	6.3
	AMÉRICA CENTRAL	Panamá	3.3	0.250
Costa Rica		4.5	0.060	1.4
El Salvador		6.9	0.080	1.2
Honduras		7.1	0.800	11.6
Nicaragua		5.6	0.420	7.5
Sub total		27.4	1.610	6.0
AMÉRICA	Argentina	39.5	1.50	4.0
	Brasil	191.6	0.80	4.0
	Colombia	44.0	1.40	3.4
	Venezuela	27.5	0.57	2.2
	Chile	16.6	1.00	7.0
	Paraguay	6.1	0.87	1.7
Sub total	325.3	6.14	3.7	
NORTEAMÉRICA	Canadá	33.0	0.970	3.1
	U.S.A.	301.6	2.151	0.7
	Sub total	334.6	3.121	1.9
	Total	858.17	54.28	12.7%

Trabajo y género: un viejo tema, ¿nuevas miradas? *

Alma Espino**

Pese a los avances en las nuevas constituciones y en algunas reformas legales, los enfoques de género continúan estando ausentes en la legislación laboral. Las mujeres siguen en desventaja en todos los indicadores laborales y se enfrentan a discriminaciones abiertas o encubiertas, como los llamados «techos de cristal» en su ascenso a empleos jerárquicos. Un caso paradigmático es el del trabajo doméstico en viviendas particulares, en el que a los déficits legales se suma la dificultad para hacer cumplir las normativas aprobadas. ¿Hasta dónde se ha avanzado? ¿Cuáles son las asignaturas pendientes? El caso uruguayo aporta nuevas luces sobre esta faceta del trabajo femenino que concentra una pluralidad de discriminaciones.

Introducción

Los mercados laborales de América Latina presentan algunos rasgos de carácter estructural tales como la alta proporción de trabajadores afectados por la informalidad, la precariedad y el subempleo. Estos rasgos guardan una estrecha relación con el fenómeno de la pobreza y la característica desigualdad de la región en múltiples dimensiones. La participación en el empleo de hombres y mujeres se diferencia en variados aspectos, y esas

* Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** N 232 marzo-abril de 2011, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

** Economista uruguayo. Es investigadora en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Udelar). **Palabras claves:** género, trabajo, empleo, diálogo social, América Latina, Uruguay.

diferencias resultan en posibilidades desiguales de elegir, que a su turno inciden en los resultados obtenidos en términos de bienestar y autonomía personal. Todo ello se relaciona con el trabajo para el mercado así como con otros trabajos que, si bien quedan al margen de las fronteras de lo económico en su acepción convencional, contribuyen al bienestar de las personas y a la reproducción social, como el trabajo realizado en los hogares. Tradicionalmente este último se atribuye como responsabilidad a las mujeres; eso lleva a preguntarse en qué medida la sociedad como un todo se hace cargo y asegura las condiciones de la reproducción social, al tiempo que se respeta el derecho de las personas a elegir sobre el uso de su tiempo.

El objetivo de este artículo es considerar qué hay de nuevo en la política laboral de la región, qué ha cambiado con los llamados «gobiernos de izquierda» y de qué forma se consideran las desigualdades entre mujeres y hombres con relación al trabajo. En ese sentido, se procura responder si ha habido modificaciones importantes desde una perspectiva de género con relación al trabajo y al empleo, y en consecuencia, si se han tomado medidas para conciliar ambos tipos de trabajo, tanto para los hombres como para las mujeres, de modo de propiciar un mayor equilibrio entre las responsabilidades familiares y el trabajo de mercado.

Trabajo y empleo desde una perspectiva de género

Desde una perspectiva de género, los conceptos de trabajo y empleo requieren una especial distinción al menos por tres razones: en primer lugar, debido a que la interacción de ambos tipos de actividades resulta un factor condicionante de la vida de hombres y mujeres de manera diferente; en segundo lugar, porque esa distinción contribuye a identificar el aporte económico global de las personas y en particular de las mujeres; y en tercer lugar, porque como se desarrolla en adelante, para analizar la problemática del empleo femenino es indispensable relacionar ambos conceptos. El concepto de trabajo en la economía laboral se vincula en general a las actividades remuneradas y consideradas productivas en la órbita del mercado. En ese sentido, en particular los análisis económicos

Revista Real Card

suelen referirse al trabajo asalariado (sector público y privado), por cuenta propia, formal e informal y en distintos sectores de la actividad económica, pero siempre remunerado. Se trata pues de empleo, es decir, del trabajo que se intercambia en el mercado. Esta generalización conceptual se ha visto influida históricamente por el proceso de industrialización, que contribuyó a la identificación entre trabajo y empleo (o autoempleo) y, más aún, entre trabajo y empleo asalariado. La teoría del valor trabajo expuesta originalmente por Adam Smith y desarrollada posteriormente por David Ricardo y Karl Marx dio lugar a la asociación simbólica entre trabajo y trabajo asalariado (una categoría más reciente desde el punto de vista histórico). Este último es minoritario en cuanto al tiempo que ocupa con relación a otros trabajos, y ello es especialmente así para las mujeres, también para las latinoamericanas.

La presencia femenina suele ser proporcionalmente mayor en los puestos de trabajo informales y precarios, al igual que en el trabajo no remunerado destinado al mantenimiento y la reproducción de la vida en los hogares; es decir, el trabajo estrictamente doméstico y otras actividades vinculadas al cuidado de las personas. Estas actividades se hallan –aunque no en forma exclusiva– indisolublemente ligadas a las dinámicas de los hogares y al aporte femenino al bienestar y al funcionamiento de la economía global. La llamada «división sexual del trabajo», es decir, la distribución social de obligaciones y responsabilidades entre individuos de uno u otro sexo de las actividades de mercado y extramercado, determina la participación de las mujeres en el trabajo remunerado así como en otras actividades (políticas, culturales, sociales o de recreación). El tiempo destinado a los distintos tipos de trabajo marca una diferencia entre hombres y mujeres, que se expresa en las características que asume el empleo para unos y otras, así como en el tiempo libre (recreación, cuidados personales). De allí la importancia de concebir el trabajo de manera más abarcativa, tanto para explicar el origen de las diferencias de la participación de las mujeres en el mercado laboral respecto de los hombres con relación a oportunidades, el trato y los resultados, como respecto de las posibilidades de superar esas diferencias.

Si bien las actividades domésticas y de cuidados en los hogares normalmente se valoran por su componente afectivo¹ y se entienden como parte de la «naturaleza femenina», se las tiende a ignorar desde el punto de vista económico. Los economistas clásicos (Adam Smith, Karl Marx) reconocieron la importancia de la actividad de las mujeres en la casa destinada al cuidado familiar y, en particular, a la crianza y educación de los hijos, y la consideraron indispensable para que estos se convirtieran en trabajadores productivos y contribuyeran, de este modo, a la «riqueza de las naciones». Sin embargo, no le otorgaron valor económico. Por su parte, John Stuart Mill, en su definición ampliada del trabajo productivo, tomaba en cuenta el relacionado con diversos servicios, incluyendo aquellos vinculados al cuidado de la vida de los seres humanos. No obstante, dentro de esta última categoría de servicios, Mill excluyó explícitamente el trabajo de cuidados en la familia. A partir de Alfred Marshall, se incluyó todo tipo de servicios entre los trabajos considerados productivos, pero el trabajo familiar doméstico quedó definitivamente fuera del campo de las actividades económicas en tanto se asoció «lo remunerado» con «lo productivo» y «lo no remunerado» con «lo no productivo».

Analizar la problemática de las mujeres en el mercado laboral y las desigualdades de género requiere tomar en cuenta la división sexual del trabajo predominante. El aporte humano al funcionamiento de las economías se compone del trabajo dentro y fuera del mercado. El bienestar de la humanidad, objetivo último de la economía, requiere tanto del trabajo doméstico y de cuidados como del que genera ingresos en la órbita del mercado. La autonomía económica de las mujeres es una de las bases para la igualdad de género y depende en buena medida de que los tiempos de trabajo se repartan de manera equitativa entre todos

¹ El trabajo de reproducción social y, en particular, el trabajo de cuidado de las personas, cuyo objetivo prioritario es el bienestar en términos de calidad de vida, pero que utiliza bienes, mercancías, servicios públicos y de mercado y participa en las redes de solidaridad social, consiste en «un proceso material y simbólico que se apoya en la confianza, en los sentimientos de afecto y amistad, y en el sentido de responsabilidad con respecto a los resultados». Antonella Picchio: «Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida» en Cristina Carrasco (ed.): *Tiempos, trabajos y género*, Ediciones ub, Barcelona, 2001.

y todas. Asegurar ese reparto, dada la tendencia creciente de la presencia femenina en el mercado laboral, además de un acto de justicia, puede ser una contribución a la eficiencia de las políticas económicas y laborales.

De la teoría a la realidad: las mujeres y el mercado laboral

¿Por qué se emplean las mujeres? Esta pregunta podría parecer irrelevante en el contexto actual; sin embargo, ha constituido un interrogante válido para la ciencia económica, en la medida en que los roles tradicionales de hombres y mujeres dentro y fuera de los hogares se consideraban como un dato de la naturaleza o, en todo caso, como resultado de las ventajas comparativas de los individuos según su sexo para el trabajo de mercado y extramercado. Por eso, la inclusión de la especificidad de las mujeres como sujetos sociales en los estudios económicos tiene lugar, principalmente, para explicar su comportamiento laboral y su relación con la dinámica de los hogares. Siempre se había supuesto (y se supone todavía) que el ingreso percibido por los hogares tenía una correlación negativa con la oferta laboral de las mujeres. Esto es, el trabajo femenino remunerado tendrá lugar solamente para complementar una insuficiencia del ingreso del proveedor (hombre) o para reemplazar su ausencia. Sin embargo, diversos estudios demuestran que la oferta laboral femenina en la región continúa incrementándose y esto es especialmente así para las mujeres casadas².

Una serie de cambios de naturaleza económica, cultural y social, que tuvieron lugar especialmente a mediados del siglo xx en el ámbito internacional, abrió paso a la mayor participación laboral de las mujeres, quienes también ampliaron su presencia en el campo político y social.

En América Latina, ha sido notable el incremento de la participación laboral femenina en forma sostenida en las últimas décadas,

² Alma Espino, Martín Leites y Alina Machado: «El aumento en la oferta laboral de las mujeres casadas en Uruguay» en *Desarrollo y Sociedad* N 64, 9/2009.

con un ritmo superior a la masculina. Ello ha dado lugar a que el crecimiento de la fuerza de trabajo se explique en su mayor parte por la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)³, la tasa de participación laboral⁴ (urbana) entre 1990 y 2008 pasó de 42% a 52% de las mujeres en edad de trabajar⁵ (de 44% en Cuba hasta 62% en Perú), mientras que la de los hombres no registró aumentos y se situó en torno de su tope de 78% (67% en Cuba y 85% en Guatemala). Este indicador presenta valores diferentes según los estratos de ingreso de los hogares de origen de las personas, y resulta bastante inferior entre las mujeres más pobres y con menor escolaridad, aunque entre ellas las tasas de participación laboral se han incrementado más acentuadamente en la última década.

Los factores que han contribuido a fijar esta tendencia en la evolución de la participación laboral femenina corresponden en buena medida a mejoras educativas de las mujeres, así como al menor número de hijos por mujer en edad reproductiva y al aumento de los divorcios y las jefaturas de hogar femeninas.

El incremento del número de divorcios se incorpora a la creación de expectativas de las mujeres, alentando su ingreso al mercado laboral para asegurarse ingresos propios.

El empleo y el desempleo

¿Cuál es la respuesta de los mercados laborales a esta actitud de las mujeres frente al empleo? La proporción de mujeres ocupadas (42,3% de la pea femenina) es menor que la de los hombres

³ Cepal: «Qué Estado para qué igualdad», xi Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010, Cepal, Santiago de Chile, 2010, disponible en <www.eclac.org/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf>.

⁴ Población económicamente activa (pea): personas en edad de trabajar que están buscando empleo o trabajan en forma remunerada; tasa de actividad o de participación laboral: proporción de la pea con respecto a la población en edad de trabajar (pet).

⁵ Promedio simple entre 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú y República Dominicana.

Revista Real Card

(68,9%)⁶, y esto incide en las diferencias en el acceso a ingresos propios. El porcentaje de mujeres sin ingresos propios, si bien ha tendido a disminuir, continúa siendo mayor que el de los hombres. En 2008, casi 44% de las mujeres que habitaban en zonas rurales y 32% de las que habitaban en las ciudades carecían de ingresos propios. En el caso de los hombres, esos porcentajes ascendían a 14% y 10% respectivamente. La carencia de ingresos se explica entre los hombres principalmente por el desempleo, y aunque las tasas de desocupación en la mayor parte de la región siguen siendo más altas en el caso de las mujeres,⁷ la inactividad es el principal factor explicativo de esa situación. El hecho de no disponer de ingresos propios impacta sobre las posibilidades de autonomía económica femenina y sobre la vulnerabilidad ante el fenómeno de la pobreza. Según datos de 2010 de la Cepal, la brecha de género en quienes no disponen de ingresos propios alcanza sus máximos valores entre los 25 y los 59 años, tramo que coincide con la edad reproductiva de las mujeres.

Si bien la PEA femenina ocupada aumentó, esto no ha contribuido a disminuir la segregación horizontal de género de los mercados laborales⁸; la presencia femenina predomina en el sector servicios (64% en 2008) y tiene una representación cercana a la mitad entre los ocupados del sector comercio. Por su parte, la concentración de mujeres en el servicio doméstico remunerado en casas particulares y en actividades relacionadas con la educación y otros cuidados es notoria para el conjunto de países de la región. Los hombres se ubican de manera menos concentrada en los distintos sectores y ramas de actividad, y en forma más destacada en la construcción, la minería, el transporte, la agricultura y pesca y el sector de electricidad, gas y agua. La distribución de individuos en otros sectores, como la industria y los servicios financieros e inmobiliarios,

⁶ Cepal y Organización Internacional del Trabajo (oit): *Boletín Cepal/oit: Desempleo en América Latina y el Caribe baja por efectos de recuperación económica*, Santiago de Chile, 2010.

⁷ Las tasas más bajas, tanto para hombres como para mujeres, se registran en Guatemala (2,4% y 3,1% respectivamente) y las más altas, en Argentina (16% y 11%), seguida por Costa Rica (13,4% y 8,2%), Brasil (10,5% y 5,9%) y Uruguay (10,4% y 5,7%). Cepal: «Qué Estado para qué igualdad», cit.

⁸ La segregación horizontal hace referencia a la concentración de mujeres (u hombres) en los diferentes sectores u ocupaciones, mientras que la distribución por niveles jerárquicos dentro de una ocupación se conoce como segregación vertical.

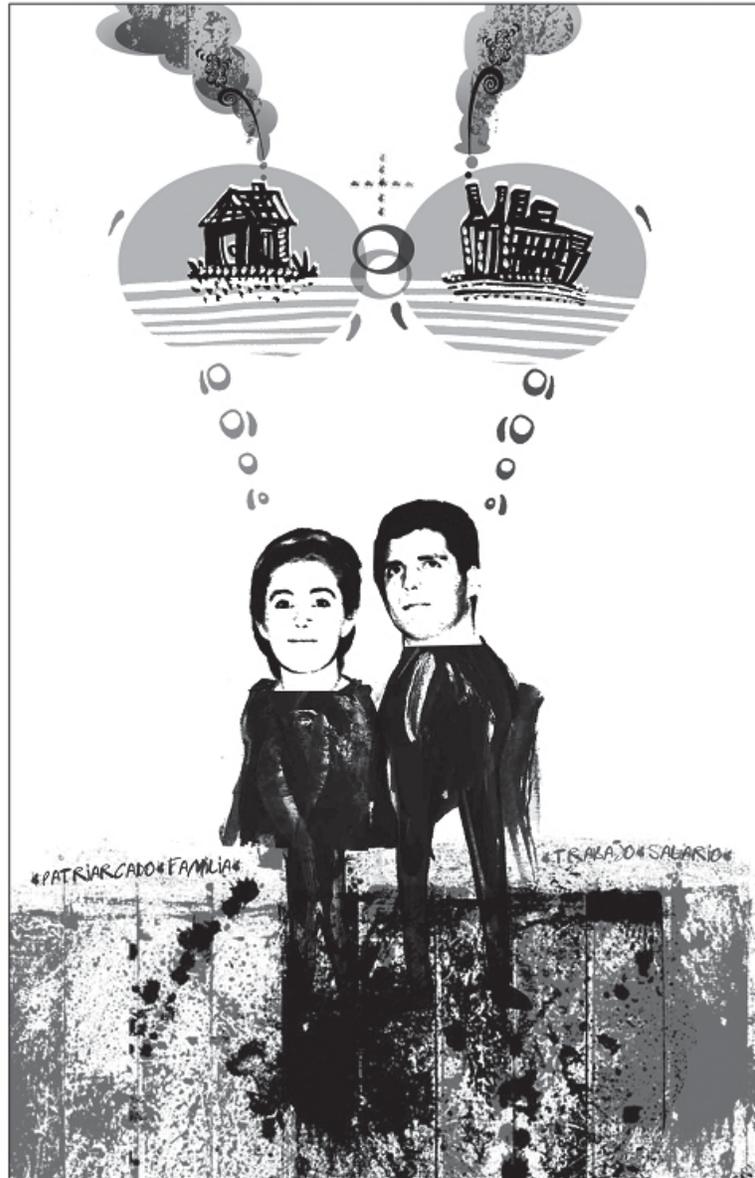
es más equitativa entre los sexos. Es decir que la división sexual del trabajo se expresa tanto en el ámbito de los hogares como en el mercado laboral debido al tipo de ocupaciones en que predominan las mujeres. Por su parte, la existencia de la segregación vertical como consecuencia del llamado «techo de cristal»⁹ representa un obstáculo para escalar posiciones en las jerarquías.

Si bien en el caso de las mujeres la educación constituye un claro factor de estímulo a la participación laboral, el avance en este terreno no ha logrado eliminar los obstáculos para igualar las condiciones con respecto a los hombres. Por ejemplo, las diferencias en las remuneraciones— tanto debido a la diferente inserción laboral y jerárquica como a la cantidad de horas trabajadas—, aunque han disminuido, aún son muy importantes: el ingreso del trabajo de las mujeres en todas las categorías de ocupación en 2008 equivale a 69% del respectivo ingreso de los hombres. Entre los asalariados, las diferencias son menores, y las mujeres perciben en promedio 85% de lo que perciben los hombres¹⁰.

Un importante avance para ubicar el origen de las diferencias de inserción laboral femenina y masculina ha sido el énfasis puesto en el estudio de la distribución del uso del tiempo; este muestra que la carga de trabajo doméstico que recae sobre las mujeres puede convertirse en un obstáculo de carácter sistémico para su acceso al empleo de calidad. La medición de los tiempos dedicados a las diferentes actividades de la vida cotidiana, impulsada por los movimientos de mujeres y las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (onu), ha permitido comenzar a visualizar la importancia del trabajo no remunerado realizado fuera del mercado y su contribución al consumo y bienestar de los hogares y de la sociedad, así como evaluar las necesidades de cuidado de distintas poblaciones en determinados momentos de su ciclo vital

⁹ Se entiende por esta expresión la existencia de una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar. Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho de que no existen leyes, dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres esa limitación, sino que esta se encuentra construida sobre otras bases que son difíciles de detectar: normas no escritas o cultura empresarial.

¹⁰ Cepal: *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010.



© Nueva Sociedad / Silvia Jacoboni 2011

y familiar. El instrumento elegido para conocer esta situación han sido las encuestas de uso de tiempo. Desde 2000, en 14 países latinoamericanos se han efectuado encuestas de este tipo con diferentes metodologías y abarcando diferentes áreas geográficas: Argentina, en 2005; Bolivia, en 2001; Brasil, en 2001 y 2005; Chile, en 2007; Colombia, en 2006 y 2008; Costa Rica, en 2004; Cuba, en 2001; Ecuador, en 2007; El Salvador, en 2005; Guatemala, en 2000; México, en 2002; Panamá, en 2005; Uruguay, en 2003 y 2007; y Venezuela, en 2008¹¹.

Las diferencias entre periodos y metodologías en la elaboración de estas encuestas acarrear dificultades para una comparación rigurosa de sus resultados, pero aún así estas muestran coincidencias respecto a los patrones de conducta que se observan en cuanto al uso del tiempo de mujeres y hombres. Así, el tiempo total de trabajo, o sea la jornada de trabajo remunerado y doméstico de las mujeres, será siempre mayor que el masculino. Por su parte, la jornada de los que trabajan en forma remunerada es siempre mayor para los hombres.

¿Qué hay de nuevo?

En la última década se han verificado sustantivos cambios políticos en países de América Latina signados por los gobiernos con definiciones izquierdistas o progresistas. Aparecen así propuestas alternativas al desarrollo frente a los fracasos históricos en la región e incluso –al menos discursivamente– nuevos conceptos sobre el bienestar y el desarrollo, como por ejemplo la perspectiva del Buen Vivir en Ecuador¹² o el Vivir Bien en Bolivia. Se trata de gobiernos que reivindican la deuda histórica con grupos excluidos y vulnerables, enfatizando la necesidad de combatir las desigualdades. En el caso de Bolivia, la Constitución señala entre los valores en los cuales se sustenta el Estado la igualdad, la inclusión, la igualdad

¹¹ OIT y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud): «Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social», oit/pnud, Santiago de Chile, 2009.

¹² Al respecto, v. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013», <<http://plan.senplades.gov.ec/inicio>>.

Revista Real Card

de oportunidades y la equidad social y de género. Uruguay y Brasil han desarrollado políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza y la desigualdad con relativo éxito. En Paraguay, por su parte, el principio de igualdad sustentado en la Constitución Nacional y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se incorporó en el documento «Paraguay para todos y todas: propuesta de política pública para el desarrollo social, 2010-2020».

En el marco de los cambios y las nuevas definiciones de varios gobiernos, ¿cuáles son los temas que desde el punto de vista del desarrollo y la igualdad interesan por su relación con las desigualdades de género? ¿Interesa el trabajo destinado al abastecimiento de la vida y a la reproducción social? ¿De quién es responsabilidad? ¿Cómo se respeta el derecho a elegir de las personas y al mismo tiempo se aseguran las condiciones de reproducción social?

Algunos de los elementos que se relacionan con estas preguntas o las posibles respuestas tienen que ver con el tiempo y su uso en actividades del hogar y extrahogar; tiempo para la familia, para cada uno de nosotros y nosotras, para la provisión de la vida y la acumulación.

Existen algunos reconocimientos importantes, sobre todo en la década de 2000, que cristalizan en modificaciones en la institucionalidad de algunos países de América Latina; estas obedecen sin duda a la incidencia de los grupos de mujeres, así como a la sensibilidad de los gobiernos que buscan mayor inclusión social y modelos de desarrollo alternativos.

Entre estos reconocimientos se halla el realizado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en la que se reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, y el derecho de toda persona a la seguridad social –donde se incluye específicamente a las amas de casa– «como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure la protección

en contingencias de maternidad». Además de reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres, hace referencia a la necesidad de cuantificarlo en las cuentas nacionales.

En 2008, la nueva Constitución de Ecuador recoge, por un lado, la necesidad de garantizar el empleo femenino en igualdad de derechos, oportunidades y resultados, así como respecto a las condiciones de empleo y el acceso a la seguridad social (art. 36). Asimismo, el texto constitucional reconoce el trabajo doméstico no remunerado como «labor productiva» y lo toma en consideración para ser compensado en situaciones especiales. No obstante, el Código del Trabajo de 1997 no se ha modificado.

Por su parte, la Constitución de Bolivia reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza que deberá cuantificarse en las cuentas públicas¹³. En la República Dominicana, la Nueva Constitución Política del Estado (2010) señala, junto con el principio de igualdad, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el reconocimiento del valor productivo del trabajo doméstico y la igualdad salarial por igual trabajo, y se observa el lenguaje de género en todo el texto constitucional.

En Colombia, finalmente, la ley 1.413 del 11 de noviembre de 2010 regula la inclusión de la economía del cuidado –«trabajo no remunerado que se realiza en el hogar relacionado con el mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado»– «en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas»¹⁴.

Más allá de estas constataciones, son pocas las respuestas que aparecen efectivamente en términos de políticas y medidas

¹³ Constitución de Bolivia, artículo 338, disponible en <www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>.

¹⁴ Disponible en <www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/?p=765>.

Revista Real Card

concretas. Por ejemplo, es escasa la oferta de cuidado infantil o de personas dependientes, y la que existe descansa en buena proporción en servicios que brinda el mercado, reforzando o reproduciendo desigualdades en la medida en que acceder a estos depende de la disponibilidad de ingresos de las personas. En el caso de las licencias parentales o de paternidad, si bien se han implementado en 13 países en el caso de un hijo recién nacido o adoptado, los periodos de licencia varían predominando los más breves (desde dos días en Argentina y Paraguay a 15 días en Costa Rica) y no siempre para el conjunto de los trabajadores incluso asalariados (Ecuador, según la Ley de Servicio Civil, apoya las responsabilidades familiares con una licencia de ocho días para empleados públicos por «calamidad doméstica», entendiendo como tal, entre otras cosas, la enfermedad grave del cónyuge, del conviviente o de cualquier pariente hasta el segundo grado de consanguinidad)¹⁵.

El trabajo doméstico remunerado

Uno de los casos paradigmáticos en términos de la desigualdad de género es el representado por el trabajo doméstico en casas particulares, una ocupación básicamente femenina tanto por la proporción de mujeres que la realizan como por las características del trabajo en concreto: tareas domésticas, cuidado de niños y ancianos enfermos. ¿Por qué es paradigmático? Porque uno de los aspectos más discriminatorios de los mercados laborales ha recaído en las trabajadoras del servicio doméstico remunerado, actividad que concentra a la mayor proporción de empleadas en una ocupación en la región. En general, estas gozan de una normativa parcial, diferente y que, en todo caso, es mayormente discriminatoria, amparada a menudo en cláusulas o situaciones de excepción dentro de la legislación o normativa laboral. Estas características se ven reforzadas por las dificultades que presenta la fiscalización de la efectiva aplicación de la legislación.

¹⁵ Cepal: «Examen y evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en países de América Latina y el Caribe», Cepal, Santiago de Chile, 2009.

Recientemente, países como Costa Rica y Ecuador introdujeron reformas en la regulación de la jornada de trabajo o el acceso a la previsión social de las empleadas en el servicio doméstico. En Argentina, en marzo de 2010 el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Parlamento un proyecto de ley para la creación de un «Régimen especial de contrato de trabajo para el personal auxiliar de casas particulares», con el régimen general establecido en la Ley de Contrato de Trabajo. El proyecto de ley promueve la extensión de derechos con relación al salario, las horas extras, la longitud de la jornada de trabajo, el descanso semanal, la licencia por maternidad y el preaviso, la indemnización, el subsidio por maternidad y otras asignaciones familiares.

Interesa particularmente señalar el caso de Uruguay, debido al cambio radical que ha tenido la normativa sobre el servicio doméstico, así como al hecho de que este fue incluido en la negociación colectiva. En 2006, se aprobó la Ley 18.065 de Trabajo Doméstico, trabajo que fue definido como «el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a este, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa». Se les reconoce por primera vez a las empleadas del servicio doméstico los derechos laborales adquiridos por los trabajadores, como la jornada de ocho horas, el descanso intermedio de media hora para las que no duermen en casa del empleador, y de dos horas en el caso de las que sí lo hacen. La ley también establece un descanso semanal de 36 horas ininterrumpidas y el reposo nocturno para aquellas que residen en casa del empleador. Además, se reglamenta la indemnización por despido, el derecho a subsidio de desempleo y la cobertura de la salud. En el artículo 6, se establece el sistema de fijación del salario del servicio doméstico en forma tripartita.

Esta nueva normativa se enmarca en las políticas laborales del gobierno que asumió en 2005, que retoman aspectos de la institucionalidad laboral abandonados en la década de 1990. Entre

Revista Real Card

las primeras medidas se reimplanta la negociación colectiva¹⁶, a partir de las convocatorias a Consejos de Salarios (que se habían suspendido entre 1968 y 1984, se retomaron en 1985 con el retorno a la democracia y se suspendieron nuevamente en 1992). De este modo, en la Tercera Ronda de Consejos de Salarios en 2008 se agregó el Grupo 21, de las trabajadoras del hogar o servicio doméstico, y se designó a la Liga de Amas de Casa como representante del sector empleador.

Otra importante iniciativa llevada adelante con la participación de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo ha sido la aprobación de la Ley 18.561 de Acoso Sexual, que establece normas para la prevención y sanción de esta conducta en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno (septiembre de 2009). En el artículo 2º se define así el concepto de acoso sexual:

Se entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

Diálogo social y negociación colectiva

La negociación colectiva se ha planteado como una herramienta estratégica para el logro de la igualdad de oportunidades, de trato y de resultado en el trabajo, y podría constituir un mecanismo para conciliar vida familiar y empleo tanto para los hombres como para

¹⁶ El origen de la negociación colectiva en Uruguay se ubica en la aprobación de la ley 10.449 de 1943, por la que se crean los Consejos de Salarios, órganos tripartitos con el cometido de fijar el monto mínimo salarial por categoría para los empleados u obreros de la actividad privada. Estos consejos funcionan como órganos de conciliación y mediación de conflictos colectivos. El Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (mtss), convoca la constitución de los Consejos de Salarios, una vez clasificadas las diferentes actividades en grupos. El sector de los trabajadores se encuentra representado por una única central, el pit-cnt (Plenario Intersindical de Trabajadores [pit] y Convención Nacional de Trabajadores [cnt]). Las organizaciones representativas del sector empresarial son la Cámara de Industrias del Uruguay (ciu) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (cnscs).

las mujeres. No obstante, son pocos los avances que se presentan en la negociación colectiva de la región en términos de acción positiva para el empleo femenino; menos aún son los progresos desde una perspectiva que considere a las trabajadoras y los trabajadores en sus roles en el mercado y la familia. La incorporación de las reivindicaciones de género en las cláusulas de la negociación colectiva es todavía incipiente, y esto se debe, entre otros factores, al debilitamiento de la negociación colectiva en la región en la década de 1990, a los problemas relativos a la aplicación de la legislación laboral, a la menor cobertura relativa de las mujeres en los procesos de negociación debido a su sobrerrepresentación en los segmentos más precarios y desregulados y a la escasa presencia femenina en las directivas sindicales e instancias negociadoras¹⁷.

Una experiencia que reviste gran interés es la iniciativa llevada adelante en Uruguay para impulsar la incorporación de cláusulas de género en los convenios colectivos del sector privado. La importancia de estas cláusulas, aun en los casos en que simplemente se ratifica la legislación existente, consiste en generalizar el conocimiento sobre la existencia de estas normas entre los asalariados y las asalariadas privados del país amparados en los convenios, y en la posibilidad de promover la discusión entre las partes y de asumir, en términos concretos, los compromisos con la equidad de género por parte de los actores sociales involucrados. En la Tercera Ronda de Negociación de los Consejos de Salarios en 2008, a propuesta de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, se impulsó la Cláusula para la Igualdad de Género, amparada en la normativa existente: la ley 16.045, que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de la actividad laboral; la ley 17.514 sobre violencia doméstica; la ley 17.817 sobre xenofobia, racismo y toda forma de discriminación; los Convenios Internacionales de Trabajo (cit) ratificados en la ley 16.063 sobre igualdad (No 100, 111 y 156); el cit N 103. A los efectos de su implementación se propusieron algunas condiciones básicas

¹⁷ OIT y pnud: «Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social», cit.

Revista Real Card

que atienden a las particularidades de cada rama de actividad: principio de igual remuneración para trabajo de igual valor; igualdad de oportunidades de acceso entre mujeres y varones a mejores y más calificados puestos de trabajo, así como de acceso a la capacitación; eliminación de elementos discriminatorios en los procesos de selección y promoción; garantía y protección legal a la maternidad y a otros dispositivos que promuevan un mayor equilibrio entre el ejercicio de la maternidad y la paternidad; prevención y sanción del acoso moral y sexual¹⁸.

Algunas cláusulas más específicas se relacionan con la facilitación de la capacitación de trabajadores con cargas familiares (dentro del horario laboral, en cuyo caso tendrán preferencia para optar por dicho horario, en primer lugar, aquellos trabajadores y trabajadoras con cargas familiares debidamente justificadas: menores a cargo, minusválidos, etc.). En la mayoría de los casos, los avances en el sector privado referían a igualar los beneficios que existen en el ámbito público, a saber, extensión a 13 semanas por maternidad, reducción a media jornada por lactancia, entre otras medidas.

En síntesis, mientras un conjunto de cláusulas avanza sobre la legislación nacional, otras pretenden reforzarla. Las cláusulas para la mejor conciliación entre la vida laboral y familiar trascienden la ratificación de leyes preexistentes con medidas como las licencias por paternidad, las compensaciones parentales, la capacitación de trabajadores con carga familiar, entre otras.

En el sector público puede señalarse que diversos organismos han comenzado a participar en el Programa Modelo de Calidad con Equidad, impulsado desde el Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay. Este programa ha promovido variadas medidas como la concreción del acceso a guarderías, la creación de salas de lactancias, la mejora de las bases de información sobre la carga familiar de las trabajadoras y los trabajadores, campañas de capacitación y sensibilización.

¹⁸ A. Espino y Gabriela Pedetti: «Diálogo social y la igualdad de género en Uruguay», Documento de Trabajo N 15, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, oit, Ginebra, diciembre de 2010.

Lo pendiente

El nuevo contexto político en la región ha avanzado en alguna medida en tomar en cuenta el trabajo de manera global, sea este remunerado o no remunerado, y en reconocer la importancia de ambos para el bienestar de la sociedad y el funcionamiento de la economía como un todo; esto contribuye, sin duda, a dotar de mayor visibilidad el aporte económico de las mujeres. Estos pueden ser pasos para avanzar en las estrategias de equidad de género, que no deben construirse al margen del reconocimiento de las distintas formas de trabajo y de las limitaciones que lleva implícitas el hecho de responsabilizar en forma casi exclusiva a las mujeres por la reproducción social.

A pesar de los reconocimientos señalados, existe aún un déficit de medidas concretas que, más allá de visibilizar la importancia del trabajo no remunerado en los hogares, algo sin duda relevante, prevean mecanismos para que la vida familiar y el trabajo de mercado puedan ser parte de las elecciones de hombres y mujeres. El estímulo al empleo femenino –el empleo es la principal fuente de ingresos de las personas y los hogares en la región y una base importante de autonomía económica de las mujeres– requiere acciones de política orientadas a los individuos de ambos sexos que contribuyan a un modelo de organización social que contemple los desafíos que enfrenta la igualdad de género, al tiempo que tiendan a una mayor responsabilidad social sobre el trabajo doméstico y las tareas del cuidado.

Las políticas orientadas a socializar el costo de la reproducción requieren la colaboración del Estado y de todos los actores sociales, en un enfoque integrado de políticas públicas. Este tipo de propuestas supone procesos de discusión y consensos entre los actores y un diálogo social.

El papel de los Estados tiene una importancia crucial en lo que respecta a las decisiones de inversión social (educación, salud y oferta estatal de cuidados con carácter universal para los niños y las niñas). Este tipo de inversiones, además de contribuir a la

Revista Real Card

creación de empleos genuinos (en una gran proporción femeninos), puede reducir el déficit y la inequidad en la prestación y recepción del cuidado y la educación. La oferta de cuidados para niños y dependientes (personas mayores y con discapacidades crónicas) puede asumir diferentes formas y ampliarse a través de subsidios estatales a los servicios privados. En suma, la voluntad política con el compromiso de la equidad de género debe expresarse en normas y regulaciones, y concretarse y viabilizarse en la asignación o reasignación de recursos económicos.

Diciembre 2011

La globalización y el derecho del trabajo en América Central*

Luis F. Linares López**

Introducción

La globalización, un proceso que afecta a toda la sociedad humana, plantea oportunidades para alcanzar sociedades más justas y solidarias, pero también serios desafíos, que en caso no sean adecuadamente enfrentados, puede generar el aumento de la pobreza y de la desigualdad, especialmente si el fundamentalismo de mercado se convierte en la fuente principal de inspiración para las decisiones de política.

A lo largo de las dos últimas décadas, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo, la corriente neoliberal ha señalado que un requisito indispensable para el crecimiento económico y la generación de empleo es el desmantelamiento de las instituciones del derecho del trabajo, dado que distorsionan el funcionamiento del mercado laboral e impiden a las empresas adaptarse a la

* "Este artículo es una versión ampliada de la ponencia presentada por el autor en el panel sobre el tema "Globalización Neoliberal y Derecho del Trabajo", del II Congreso Regional de Derechos Humanos, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, entre el 24 y 26 de octubre de 2011".

** Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como Ministro de Trabajo y Previsión Social (1998-1999); y miembro gubernamental de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (1997-1999). Ha realizado consultorías y estudios para: el BID, Fundación DEMUCA/Cooperación Española, Asociación Nacional del Café (ANACAFE), Centro Woodrow Wilson, Programa Regional para la Modernización del Mercado Laboral (SIECA-BID-USAID), Descentralización y Fortalecimiento Municipal de la Unión Europea. Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo Adjunto de ASIES y Coordinador Regional de REAL CARD.

Diciembre 2011

dinámica de la globalización, en detrimento de su competitividad y del sostenimiento de los puestos de trabajo.

El documento que presentamos a nuestros lectores es una versión ampliada de la ponencia presentada por el autor en el panel sobre el tema “Globalización Neoliberal y Derecho del Trabajo”, del II Congreso Regional de Derechos Humanos, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar, entre el 24 y 26 de octubre de 2011.

El autor, partiendo de las conclusiones y propuestas de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y de los objetivos estratégicos contenidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para la globalización equitativa, sostiene que es posible, en el entorno globalizado, mantener la vigencia de los principios del derecho del trabajo latinoamericano y que dicha vigencia es esencial para hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, internacionalmente reconocidos.

Asimismo presenta una serie de datos que permiten concluir que, en el ámbito centroamericano existe un elevado nivel de convergencia y armonía entre las normas constitucionales y legislación ordinaria de los seis países – Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá – y que tal normativa está inspirada en los principios del derecho del trabajo y permite contar con una base común de legislación, reforzada por el hecho de que los seis países han ratificado los ocho convenios fundamentales del trabajo adoptados por la OIT, así como otros convenios relevantes.

Todo lo anterior configura una normativa laboral que facilita el proceso de integración e impide que la misma se convierta en un elemento de competencia entre los países, que podría llevar a una carrera hacia la baja de la calidad del empleo y al aumento de la precariedad laboral.

1. Antecedentes

La globalización no es un fenómeno nuevo. A lo largo de la historia de la humanidad, esta se ha ido integrando en la medida que avanza el desarrollo de los medios de comunicación y el intercambio comercial.

La etapa anterior, derivada de la revolución industrial de finales del siglo XVIII, se caracterizó por el predominio colonial de Gran Bretaña, el surgimiento de los Estados Unidos como potencia mundial, la revolución en las comunicaciones mediante el buque de vapor, los ferrocarriles, el telégrafo y el teléfono; y la división internacional del trabajo entre Europa y Norteamérica dedicados a la producción industrial y los llamados países periféricos, activos en la producción de materias primas. Un rasgo distintivo de esa etapa, ausente en la actualidad, fue la movilidad laboral, que posibilitó oportunidades de empleo para alrededor de 60 millones de europeos pobres que se desplazaron a las Américas (Montenegro, 1997), dando lugar a lo que el antropólogo brasileño Darcy Ribeiro denominó los pueblos transplantados del sur de Brasil y del Río de la Plata.

El arranque de la actual etapa de globalización, si bien se venía gestando desde mediados del siglo XX, con la invención de la computadora y en los años 70 con el inicio de la liberalización financiera, se sitúa convencionalmente en 1989, con la caída del Muro de Berlín y el comienzo del derrumbe del bloque socialista.

Coincide con el auge del neoliberalismo, inspirador de las políticas de Ronald Reagan (“el gobierno es el problema”, 1981) y Margaret Thatcher, que se convierte en una suerte de pensamiento único, empujado de forma a menudo implacable por los organismos financieros internacionales. Tal el caso de América Latina, donde se aprovecha la crisis económica de finales de los 80 para imponer el decálogo de medidas, posteriormente sistematizadas con el nombre de Consenso de Washington.

En 2004 la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) copresidida por la señora Tarja Halonen, Presidenta de Finlandia y el señor Benjamín Mkapa, Presidente de Tanzania, presentó su informe "Por una globalización justa: crear oportunidades para todos", en el cual afirman que ésta "ha puesto en marcha un proceso de cambio de gran alcance que afecta a todos, del cual pueden obtenerse beneficios inmensos y, entre otros, se puede lograr que contribuya de manera importante a la lucha contra la pobreza" (Comisión, 2004).

La Comisión constata que, pese a sus potencialidades, produce resultados desiguales entre los países y al interior de los países. Si bien crea riqueza, son muchos los países y las personas que no participan de sus beneficios.

La información estadística confirma esa afirmación. El PIB per cápita de los 20 países más pobres pasó de US\$ 212 en 1960-62 a US\$ 267 en 2000-2002, mientras el de los 20 países más ricos pasó de US\$ 11,417 a US\$ 32,339 en 2000-2002. Al interior de los países ricos también se incrementa la desigualdad. En Estados Unidos el 1% de personas más ricas pasó de tener el 8% del ingreso nacional en 1975, al 17% en 2000 (Comisión, 2004).

2. Necesidad de corregir sus fallas

Lo anterior no es en sí culpa de la globalización. Uno de los principales responsables es la mezcla de mala economía y fundamentalismo de mercado -según la expresión de Joseph Stiglitz- que domina el mundo económico desde los años 80 y en gran medida continúa haciéndolo, a pesar de las lecciones que deja la última crisis. Otro factor clave es la falta de una adecuada gobernanza de la globalización, como afirma la citada Comisión.

Juan Pablo II en un discurso ante la Pontificia Academia de Ciencias Sociales en 2001, señaló que "la globalización no es, a priori, ni buena ni mala. Será lo que la gente haga de ella". Comentando esta afirmación, Benedicto XVI agrega. "Debemos ser sus

Revista Real Card

protagonistas, no las víctimas, procediendo razonablemente, guiados por la caridad y la verdad. Oponerse ciegamente a la globalización sería una actitud errónea, preconcebida, que acabaría por ignorar un proceso que tiene también aspectos positivos, con el riesgo de perder una gran ocasión para aprovechar las múltiples oportunidades de desarrollo que ofrece. El proceso de globalización, adecuadamente entendido y gestionado, ofrece la posibilidad de una gran redistribución de la riqueza a escala planetaria como nunca se ha visto antes; pero, si se gestiona mal, puede incrementar la pobreza y la desigualdad, contagiando además con una crisis a todo el mundo” (Caritas in veritate).

Por ello es necesario, indica la Comisión Mundial, dotar a la globalización “de una fuerte dimensión social, basada en valores universales compartidos y en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona; una globalización justa, integradora, gobernada democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios tangibles a todos los países y a todas las personas”.

Otro aporte importante de la OIT en la búsqueda de una globalización que beneficie a la mayoría, es la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, adoptada por la 97ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2008, la cual “reconoce que la libertad, dignidad humana, justicia social, seguridad y no discriminación son esenciales para un desarrollo y una eficacia sostenibles en materia económica y social”; y que “los esfuerzos para situar el trabajo decente y productivo como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT”, los cuales se resumen a continuación:

- i) Promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco: a) las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común; b) todas las empresas sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de oportunidades, empleo e

ingresos para todos; y, c) la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social.

- ii) Medidas de protección social sostenibles y adaptadas a las circunstancias nacionales, incluso: a) ampliar la seguridad social a todas las personas, para garantizar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y adaptar su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres; b) condiciones de trabajo saludables y seguras; y c) medidas en materia de salarios, ganancias, horas y otras condiciones de trabajo.
- iii) Promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para: a) adaptar la aplicación de estos objetivos a las necesidades y circunstancias de cada país; b) traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico; c) facilitar la creación de consenso respecto de las políticas en materia de trabajo decente; y d) fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y una eficaz inspección del trabajo.
- iv) Respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo,¹ por su naturaleza de derechos y por ser condiciones propicias, necesarias para la plena realización de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta: a) que la libertad sindical y la negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de los cuatro objetivos estratégicos; y que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse como ventaja comparativa legítima, ni las normas del trabajo utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

¹ La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, reconocidos como tales en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.

3. El derecho del trabajo

El derecho del trabajo se justifica porque en la relación de trabajo, particularmente en la individual, hay una desigualdad natural que debe corregirse para proteger la dimensión subjetiva del trabajo humano² y los derechos humanos del trabajador. La igualdad o desigualdad compensatoria es “el valor inicial que da fundamento a todo el Derecho del trabajo y al resto de sus principios”, y es su gran innovación: “la igualdad como objetivo o meta y no solo como supuesto o punto de partida” (Ermida, 2011).

A lo anterior se agrega la necesidad de evitar la discriminación, porque agrede la dignidad de la persona; así como la de proteger a la parte más débil de la relación contra los riesgos que pueden afectar su salud y su sobrevivencia; y la asimetría en materia de información, que afecta la capacidad de negociación del trabajador en beneficio del empleador (Banco Mundial, 1995).

A partir de la necesidad de reducir la desigualdad, se han desarrollado los principios fundamentales del derecho del trabajo latinoamericano, que inspiran la legislación laboral centroamericana (Canessa, 2008):

- Principio protector en sus tres modalidades: in dubio pro operario, principio de norma más favorable y principio de condición más beneficiosa
- Principio de irrenunciabilidad
- Principio de primacía de la realidad
- Principio de razonabilidad
- Principio de buena fe
- Principio de no discriminación o igualdad
- Principio de realismo

La necesidad de reducir la desigualdad es el fundamento y justificación del principio protector que es el básico o central del

² La dimensión subjetiva o valor ético del trabajo se vincula “completa y directamente al hecho de que quien lo lleva a cabo es una persona” (Juan Pablo II, *Laborem Exercens*).

derecho del trabajo, de manera que este, o es protector o carece de razón de ser (Ermida, 2011). Pero no se trata de un principio absoluto, que debe ser aplicado contra viento y marea.

Encuentra su balance en el principio de realismo, que busca garantizar la viabilidad del sistema económico, protege los legítimos intereses del empleador y garantiza el rendimiento y la productividad, que generan los beneficios que la aplicación del principio protector busca sean repartidos de una manera más equitativa. En otras palabras, “la mejora de las condiciones de trabajo tiene un límite objetivo: no puede anular la capacidad de funcionamiento y la supervivencia de la empresa o del mundo empresarial” (Canessa, 2008).

4. El derecho del trabajo y la globalización

El desarrollo del derecho del trabajo en América Latina fue paralelo al predominio en el trabajo asalariado urbano e incluso en sectores de la actividad agrícola, de lo que se ha conocido como el “modelo fordista”, cuyo prototipo es “la gran empresa industrial que lleva a cabo una producción en masa, basada en una especialización rigurosa de las tareas y de las calificaciones, y en una organización piramidal del trabajo”. A este modelo corresponde, en el ámbito laboral, el empleo “típico”, de duración indefinida, con estabilidad prácticamente garantizada (Supiot, 1999).

El proceso de globalización trajo como consecuencia la irrupción de otras modalidades de organización del trabajo, entre las cuales se cuentan la subcontratación y la tercerización, que tienen su expresión más acabada en las cadenas globalizadas de producción, como es el caso de la maquila textil. “Entre los trabajadores realmente subordinados y los empresarios realmente independientes está apareciendo una tercera categoría: la de unos trabajadores que son jurídicamente independientes o autónomos pero económicamente dependientes” (Supiot, 1999), tal el caso, en Guatemala, del contrato de servicios técnicos o profesionales, tanto en el sector público (contrato 029) como en el privado.

Estas modalidades exigen ampliar la esfera de acción del derecho del trabajo, que no puede quedarse en la relación típica de trabajo. Al contrario de lo que pregonan los partidarios de la desregulación, no se debe reducir el ámbito de aplicación del derecho del trabajo, sino que este debe ser extendido, para cubrir a todos aquellos que tienen una relación laboral, sea típica o atípica, y a todos los que trabajan, incluidos aquellos que realmente son trabajadores por cuenta propia.

5. La ofensiva contra el derecho del trabajo

En particular en América Latina, la globalización, la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural, están acompañados de fuertes cuestionamientos al derecho del trabajo en general y, en particular, a su carácter protector. Las exigencias de la competitividad llevaron a la conclusión de que la legislación laboral impone rigidices que afectan la capacidad para insertarse en el nuevo orden global y la posibilidad de atraer inversiones generadoras de empleo. Se plantea así la disyuntiva entre el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo.

Pero la mayor ofensiva proviene del pensamiento neoliberal, que por principio rechaza la desigualdad compensatoria que fundamenta al derecho del trabajo y, por lo tanto, reclama una reducción de la intervención estatal, incluida su función ordenadora de las relaciones laborales, que se considera "como un elemento de distorsión, contrario al buen funcionamiento de los mercados y perjudicial para el crecimiento, el empleo e incluso la distribución justa de la riqueza" (Lee, 1997).

Desde la óptica neoliberal la revisión de la legislación laboral – denominada en forma un tanto peyorativa como reglamentación del mercado de trabajo – es una condición necesaria para estimular la competencia y la productividad, pues más que ayudar es un estorbo para el cambio económico (Bronstein, 1997). Se demanda la recuperación de la autonomía de las partes de la relación laboral y la flexibilización de la legislación, para que las empresas tengan una mayor capacidad de acción en aspectos como el inicio de la

relación laboral, el tipo de contrato, la organización del tiempo de trabajo y su terminación.

Mucho se ha dicho sobre la conveniencia de flexibilizar o reducir el nivel de protección que otorga la legislación fundamentada en los principios clásicos del derecho del trabajo, pero a la fecha no existe evidencia empírica de que la reducción de la protección se haya traducido en un aumento significativo del empleo, de la inversión y de la competitividad. Por el contrario, hay evidencias de que, en donde se ha implementado ese tipo de reformas, aumentó la precariedad laboral.

En la subregión centroamericana, los dos países más atractivos para la inversión y con más niveles de crecimiento son Costa Rica y Panamá, con un mayor nivel de desarrollo humano que el resto de los cuatro países; y en el caso de Panamá, ocupa el lugar 123 entre 139 países del mundo en el indicador de rigidez de empleo, el más elevado entre los seis países y uno de los más altos del mundo, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad (GCI por sus siglas en inglés) 2009-2010, en tanto que Guatemala ocupa el lugar 71 y Nicaragua el 67, y están entre los que tienen menor capacidad para atraer inversiones.

También se señala que la legislación laboral es una de las principales causas del aumento de la informalidad en el empleo. El caso de Brasil evidencia que se puede lograr el crecimiento del empleo formal sin sacrificar el carácter protector de la legislación laboral: entre 1999 y 2008 el empleo formal aumento del 43.9% al 49.6% de la población ocupada, a pesar de que en el mismo período no tuvo una tasa de crecimiento del PIB de carácter excepcional pues fue del 4.2%.

Entre los factores que explican dicho crecimiento se señalan el aumento de las exportaciones y de la demanda interna; que el salario mínimo se duplicó en el curso de ese período, la reducción de la oferta laboral de jóvenes y el aumento del número de estudiantes den entre 15 y 17 años; normativa como la Ley Simple que facilita el registro y la tributación de las pequeñas y medianas

Revista Real Card

empresas y programas sociales como Bolsa Familia (OIT, 2010). Y todo ello a pesar que Brasil ocupa el lugar 131 en el mundo en el indicador de rigidez del empleo en el GCI.

La historia de Guatemala demuestra de manera contundente que la ausencia de una legislación protectora del trabajador solamente favorece el aumento de la pobreza y la desigualdad. Durante más de 70 años, entre 1871 y 1944, prevaleció un régimen de trabajo forzoso que no reconocía derechos a los trabajadores y facilitaba a las empresas, particularmente a las productoras de café, mano de obra barata mediante modalidades compulsivas, como los mandamientos, la habilitación por deudas y la libreta de jornaleros, que exigían un mínimo de días trabajados al año para no ser sancionado conforme a la Ley contra la vagancia.

Es indudable que las normas legales de cualquier tipo no pueden permanecer inalterables, de espaldas a una realidad dinámica. Por ello no se puede negar la conveniencia e incluso la necesidad de cambios en la normativa laboral que favorezcan la creación de más y mejores puestos de trabajo.

“El derecho y el Estado no están separados ni de las fuerzas económicas ni de la vida social –afirma Alain Supiot–, en las que influyen a la vez que son influidos por ella. Las leyes que no toman en consideración las circunstancias económicas y sociales resultan inaplicables. A la inversa, en el mundo actual, el Estado fija un marco jurídico sin el cual no puede haber orden socioeconómico”. Y se puede agregar, no puede haber un orden socioeconómico justo, coherente y viable.

También es necesario tener presente que, si en situaciones naturalmente favorables al trabajador, como el “modelo fordista” o el de sustitución de importaciones, se justificaba la vigencia de los principios del derecho del trabajo, estos son tanto o más necesarios en un ambiente caracterizado por la incertidumbre.

Resulta paradójico que quienes demandan con gran energía la estabilidad de las reglas de juego y la certeza jurídica, promuevan

que la relación laboral – la relación más importante en la vida de las personas, después de la familiar – caiga en una situación de incertidumbre. “No se puede pretender por mucho tiempo que los trabajadores se entreguen en cuerpo y alma a una empresa que no les ofrece porvenir alguno, ni dentro ni fuera de ella” (Supiot, 1999).

Sin embargo es necesario descartar la idea de que la legislación laboral debe evolucionar “de una manera por así decirlo geológica, o por sedimentaciones sucesivas”, en el supuesto que cada ley laboral “solamente puede incorporar un nuevo manto de garantías a un patrimonio preexistente de derechos sociales”, irrevocablemente adquiridos (Bronstein, 1998).

Un ejemplo de esta visión, peligrosa por lo que entraña como práctica electoral, es el ofrecimiento del bono 15 por un candidato a la presidencia, quien lo afirma y justifica así: “Hace más de 10 años que usted como trabajador no recibe ningún beneficio. ¿Está dispuesto a esperar otros cuatro?”.

6. El derecho del trabajo en Centro América

El derecho del trabajo surge en la segunda mitad del siglo XIX por la necesidad de regular las condiciones de trabajo en la industria –inicialmente conocido como derecho obrero– mediante normas que superaran las limitaciones y la evidente situación de desventaja en la que se encontraba el trabajador con la aplicación de las normas del derecho civil, relativas al arrendamiento de servicios. Para América Latina el acontecimiento pionero en materia de legislación laboral fue la incorporación de las garantías laborales en la Constitución mexicana de 1917 que, junto con la Constitución alemana de Weimar de 1919, funda el constitucionalismo social.

En Centroamérica, el primer código de trabajo fue el de Costa Rica, emitido en 1943, seguido de Nicaragua en 1945, Guatemala y Panamá en 1947, Honduras en 1959 y El Salvador en 1972.

Revista Real Card

Todos ellos de corte garantista o protector, emitidos por gobiernos progresistas apoyados por el movimiento obrero, como en Costa Rica con José Angel Calderón Guardia o en Guatemala con Juan José Arévalo; e incluso por dictadores, como en la Nicaragua de Anastasio Somoza, en una mezcla de paternalismo y búsqueda de contención de las demandas sociales. Cabe recordar que en 1926 se emitió en Guatemala una Ley del Trabajo (Decreto 1434), con disposiciones relativas a la jornada de ocho horas, el descanso semanal remunerado, el pago del tiempo extraordinario entre otras, que dejó de ser aplicada por la dictadura ubiquista, a partir de 1931.

La legislación laboral coincidió con la implantación del modelo de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro que en América Latina inició en los años treinta, pero que en Centroamérica cobró fuerza hacia mediados del siglo en el marco del proceso de integración. El modelo sustitutivo se caracterizó por el fomento de actividades productivas, especialmente la industria, lo que llevaba a ofrecer a los trabajadores una protección laboral, por así decirlo simétrica, con la protección que se dispensaba al empresariado (Bronstein, 1997).

La legislación laboral centroamericana continúa enmarcada en los principios del derecho del trabajo latinoamericano. En las constituciones de los seis países están incorporadas numerosas instituciones que rigen el mercado de trabajo, lo que les confiere un mayor nivel de permanencia y de garantía de exigibilidad. Así en Guatemala, el artículo 102 de la Constitución enumera 21 garantías que constituyen "derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo"; la Constitución de El Salvador enumera 12 en su artículo 38, y la de Costa Rica también contiene 12, del artículo 56 en adelante.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de algunos de los principios del derecho del trabajo reconocidos en las constituciones de los seis países, que agrega a título de ejemplo, la regulación constitucional de la jornada ordinaria diurna.

El alto nivel de congruencia que tiene la legislación laboral centroamericana, tanto en materia de principios como de instituciones, es reforzado por la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de trabajo.

Los seis países han ratificado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que consagra, entre otros, el derecho al descanso y a las vacaciones remuneradas, la limitación razonable de las horas de trabajo, la sindicación y la seguridad social. También han ratificado numerosos convenios internacionales del trabajo, adoptados por la OIT. Guatemala y Panamá son los que tienen el mayor número de ratificaciones (69), seguidos de Nicaragua con 55, Costa Rica con 48, El Salvador con 29 y Honduras con 22.

Entre los convenios de la OIT ratificados por los seis países se encuentran los ocho convenios fundamentales, denominados así porque hacen referencia a derechos humanos y, como puede observarse en el cuadro siguiente, hay un alto número de ratificaciones de los cuatro convenios prioritarios; cuatro países han ratificado el convenio sobre la fijación de salarios mínimos.

Cuadro No. 1
Principios e instituciones del derecho del trabajo reconocidos
en las constituciones centroamericanas

PRINCIPIOS/INSTITUCIONES	ES	CR	Gua	Hon	Nic	Pan
Derecho al trabajo y a condiciones de vida dignas	X	X	X	X	X	X
Irrenunciabilidad de derechos	X	X	X	*	*	X
Libertad de trabajo	X	X	X		X	X
Igualdad de remuneración y no discriminación	X	X	X	X	X	X
Jornada de trabajo ordinaria diurna de 8 horas **	X	X	X	X	X	X

* Honduras y Nicaragua lo contempla en sus códigos de trabajo.

** El Salvador, Guatemala y Honduras estipulan una jornada diurna semanal de 44 horas.

Cuadro No. 2
Convenios prioritarios de la OIT ratificados por los países centroamericanos

Convenio	ES	CR	Gua	Hond	Nic	Pan
C 81 sobre la inspección del trabajo, 1947	X	X	X	X		X
C 122 sobre la política de empleo, 1964	X	X	X	X	X	X
C 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969	X	X	X			
C 144 sobre la consulta tripartita, 1976	X		X		X	
C 131 sobre la fijación de salarios mínimos	X	X	X		X	

7. Conclusión

La vigencia de los principios del derecho del trabajo y de una legislación laboral protectora de los derechos de los trabajadores, en especial de sus derechos fundamentales por su calidad de derechos humanos, es esencial para que el proceso de globalización en general y el funcionamiento del sistema económico en particular, se traduzcan en bienestar para la mayoría de la población.

Los países centroamericanos tienen una legislación laboral relativamente equilibrada que no constituye una barrera para la competitividad. Los mayores problemas radican en el alto nivel de incumplimiento de la misma y en los crecientes niveles de informalidad. Los principales obstáculos se encuentran en aspectos como la inseguridad, los rezagos en materia de desarrollo humano, deficiencias en materia de infraestructura, la falta de estímulos para el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, y las deficiencias institucionales, entre otras. Pero no es admisible, especialmente porque se trata de derechos humanos, que la competitividad se fundamente en el deterioro de la calidad del empleo.

8. Bibliografía

Anker et al. 2003. La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. Revista Internacional del Trabajo, OIT, No. 2, Volumen 122

Banco Mundial, 1995. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington.

Benedicto XVI. Caritas in veritate. Sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad. Ciudad del Vaticano, 2009.

Bronstein, Arturo, 1997. Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad. En Revista Internacional del Trabajo, No. 1, 1997, OIT, Ginebra.

_____, 1998. Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) - OIT, San José, Costa Rica.

_____, 2006. Retos actuales del derecho del trabajo. En Revista Latinoamericana de Derecho Social. No. 2, 2006, UNAM, México.

Canessa, Miguel, 2008. Los principios del derecho del trabajo y su aplicación en el ordenamiento jurídico guatemalteco. Lección VI. En Manual de Derecho del Trabajo, Tomo I. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Guatemala.

Ermida, Oscar, 2011. Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación. En Revista REAL CARD, No 5, Guatemala.

Lee, Eddy. Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate. En Revista Internacional del Trabajo, No. 2, 1997, OIT, Ginebra.

Montenegro, Arturo, 1997. El proceso de globalización en América Latina: Una perspectiva guatemalteca. En: Guatemala frente a la globalización. XIII Seminario sobre la Realidad Nacional, ASIES, Guatemala.

Revista Real Card

OIT, 2010. Panorama Laboral 2010, América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

Supiot, Alain, 1999. Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa. En Revista Internacional del Trabajo, No. 1, 1999, OIT, Ginebra.

WEF, 2009. The Global Competitiveness Report, 2009-2010. World Economic Forum, Ginebra.

Diciembre 2011

Consejo Económico y Social para Guatemala: acuerdos para el desarrollo

Sebastián Porras*

En enero de 2011 fue presentado a la opinión pública el proyecto de creación de un Consejo Económico y Social para Guatemala (CES). Dirigentes de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), dieron a conocer el trabajo realizado por más de cinco años en aras de generar confianza y construir en conjunto un proyecto de ley para dar vida pública a dicha institución.

La iniciativa fue muy bien recibida. Generadores de opinión de diversos medios se pronunciaron con entusiasmo sobre la oportunidad que una institución de esta naturaleza presenta en las actuales circunstancias del país. El Parlamento Centroamericano emitió la resolución AP/1-226/2011, en donde “Saluda con entusiasmo la creación del Consejo Económico y Social, que permite explicar y hacer ver a la sociedad la importancia de alcanzar metas comunes... La creación del Consejo Económico y

* Guatemalteco. Con estudios de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad Rafael Landívar. Fue Coordinador de Análisis e Investigación del Programa Nacional de Resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno. Ha realizado consultorías sobre derechos de los pueblos indígenas y la justicia de transición. Desde 2007 trabaja para el NIMD, desempeñándose como Coordinador del proyecto de apoyo al Congreso de la República; asesor de la Comisión de Jóvenes del Foro Permanente de Partidos Políticos; y como apoyo del Grupo Promotor del CES.

Social en Guatemala es un acontecimiento de gran importancia, puesto que propicia la institucionalización de un diálogo social y la participación de organizaciones del sector privado, juntamente con entidades sindicales. Constituye un paso importante para la discusión de propuestas y proyectos de desarrollo del país.”

Luego, en el mes de abril, el proyecto de ley fue presentado al Congreso de la República para su consideración. La relevancia que dicho ente estatal dio a este esfuerzo, quedó evidenciada al ser adoptado por el conjunto de jefes de bloque como una iniciativa propia, comenzando así el trámite legislativo de la iniciativa de Ley del Consejo Económico y Social. Actualmente cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Economía y ha sido aprobada en primera lectura por el pleno del Congreso, lo cual es también muestra de la solidez del compromiso asumido con el avance y consolidación de este proyecto.

Hay una serie de preguntas que surgen ante una iniciativa como esta, cuya respuesta puede contribuir a tener un panorama más claro de las circunstancias en que se inscribe este esfuerzo y por qué ha generado reacciones tan positivas. A continuación se intentará desarrollar algunas de ellas, esperando aportar a una mejor comprensión de qué es y qué implica un Consejo Económico y Social para Guatemala.

¿Cuáles son los antecedentes y cómo surge la iniciativa de constituir un CES para Guatemala?

En 2005, con el apoyo del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (nlMD), se conformó una delegación de diputados guatemaltecos de diferentes bancadas para visitar Holanda y conocer la experiencia del CES en ese país. Hacia finales del mismo año, la idea de constituir un CES para Guatemala fue planteada a CACIF, entidad cúpula del sector privado, habiendo encontrado una acogida positiva. Sin embargo, tomando en cuenta que el CES tiene como objetivo las políticas públicas y no los conflictos laborales propiamente dichos, y que CACIF está concebido para la defensa de los intereses gremiales, se tomó la decisión de plantear

Revista Real Card

el tema a FUNDESA (Fundación para el Desarrollo de Guatemala), entidad cuyo objetivo son las políticas públicas, y que reúne a la elite del sector empresarial del país.

Al mismo tiempo, la idea se le planteó a las tres centrales sindicales guatemaltecas con referencia internacional: Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTC), de orientación social cristiana; Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), de orientación social demócrata, y Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA), que se enmarca en la línea de lo que fue la Federación Sindical Mundial.

Tanto en el caso de los empresarios como de los sindicalistas fue necesario vencer un conjunto de resistencias iniciales, algunas de las cuales todavía subsisten, pero en una línea de superación. Hay que tomar en cuenta que las relaciones entre empresarios y sindicatos se vieron profundamente afectadas en el contexto de guerra que se vivió en el país durante más de tres décadas. Sobre todo en la última fase, a partir de 1978, cuando el grueso del movimiento sindical se incorporó al movimiento insurgente, jugando un papel dentro de la estrategia revolucionaria.

Lo anterior implicó la predominancia, con excepciones, de una posición radical orientada al quiebre de las empresas y de la economía nacional, y no a la búsqueda de mejores condiciones para los trabajadores. Esto, a su vez, reforzó la tendencia antisindical de los empresarios y permitió que el sindicalismo fuera golpeado y debilitado.

No obstante, tanto en el sector empresarial como en el sindical, se logró desde el principio una disposición positiva hacia el CES, aunque con reservas mutuas que no se deben subestimar. Del lado de los empresarios se temía al radicalismo, que convirtiera al CES en una tribuna de denuncia y no un espacio de diálogo. Asimismo, se señaló la debilidad del movimiento sindical, que por sí mismo no es un interlocutor con el peso, la audiencia y la autoridad para ser la "otra parte" del sector empresarial.

En el caso del movimiento sindical, el interés por el CES está relacionado con una línea general de diálogo que se ha mantenido, y también con la posibilidad de ensanchar los espacios de presencia y acción del movimiento. La principal reserva consistió en que la patronal no garantiza la libertad sindical y es intransigente en las negociaciones laborales: los sindicalistas temían que el CES le sirviera al sector empresarial para ocultar su intransigencia en los temas laborales.

Finalmente, en 2008, miembros de ambos sectores se sentaron en la mesa de diálogo, señalando como objetivo principal la construcción de un proyecto de ley para dar vida institucional al CES. Ambas delegaciones decidieron invitar a representantes del movimiento cooperativo, dada su relevancia en los ámbitos económico y social. Fue así como luego de tres años de trabajo se logró concluir con el cometido principal, presentándose el proyecto de ley para la consideración del Congreso de la República.

Actualmente, el grupo promotor se encuentra conformado por seis representantes de UGT y seis representantes de CACIF, ambos con sus respectivos asesores. Es importante hacer énfasis en que se trata de un grupo promotor constituido por ciudadanos comprometidos de ambos sectores, más no del CES en sí, que comenzará a existir a partir de la aprobación de la ley, momento en el cual se tendrán que seguir los procedimientos establecidos de cada sector para la elección de sus delegados, lo cual se encuentra previsto en la ley.

Vale la pena mencionar que aquellas reservas iniciales se han ido disipando de manera acelerada a medida que ha avanzado en el diálogo entre ambos sectores. Se puede decir que sin excepción, los miembros del grupo promotor han manifestado en reiteradas ocasiones, la enorme pérdida de oportunidades que se ha derivado de años de desconocimiento y confrontación, dándose cuenta de que hay más puntos de acuerdo de los que jamás se hubieran imaginado.

¿Por qué es pertinente un CES para Guatemala?

La Constitución de 1985 superó la exclusión política que había prevalecido en las anteriores constituciones y abrió la puerta a la era democrática que se vive actualmente en Guatemala. Pero fue hasta la firma de la paz, el 29 de diciembre de 1996, que se puso fin a la violencia y exclusión política de manera real, al generarse las condiciones para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) - única corriente ideológica excluida del sistema en ese entonces - al sistema político partidario.

Los acuerdos alcanzados durante el proceso de paz contienen distintos ejes transversales que permean todo su contenido, sentando las bases para una agenda de profundización democrática. Uno de estos, tal vez el más importante, es la participación de la ciudadanía en todos los asuntos que le conciernen.

En ese sentido Guatemala ha dado significativos pasos, aunque hasta ahora más en términos cuantitativos que cualitativos. Esto se debe, por un lado, a que prevalece la debilidad institucional del Estado, que no es capaz de asimilar y responder a las diferentes demandas de las fuerzas desatadas después de la firma de la paz desde la perspectiva del bien común, lo que genera una participación más bien destructiva. Por otro, a una serie de vicios heredados en la cultura ciudadana, que no han permitido el acercamiento de sectores tradicionalmente opuestos, pero igualmente importantes para el desarrollo del país.

Los distintos gobiernos que se han sucedido desde la firma de la paz implementaron diversos modelos de diálogo social, procurando obtener consensos sobre políticas públicas de diversa naturaleza. El Organismo Legislativo, a su vez, ha hecho lo propio, creando mesas de diálogo en torno a proyectos de ley específicos. No obstante, esta serie de diálogos a lo largo de los años, presentan resultados muy escasos. El método sufre desgaste debido a un conjunto de factores, señalados por diferentes analistas, a saber:

- Que los pocos acuerdos que se logran con las autoridades no se llevan a la práctica.
- Que las organizaciones representadas no tienen una base a la cual responderle con logros concretos, por lo que usualmente persiguen protagonismo político, el cual buscan a través de una oposición permanente e intransigente.
- Que una buena parte de los participantes en estos procesos no tienen la representatividad debida, por el hecho de que sus organizaciones carecen de membresía.
- Que los participantes no siempre conocen los temas a tratar y/o se carece de una asesoría profesional y confiable.

De esta manera, los diálogos se vuelven ejercicios rituales con muy pocos logros concretos; lo cual abona al desgaste que ya se mencionaba, no solo en términos de la poca credibilidad que genera en las organizaciones y en la sociedad en general, sino en la utilización del método para fines contrarios a los que se plantea en un inicio, que es en el último de los casos, la búsqueda de soluciones a problemáticas compartidas.

No obstante, a pesar de éstas y otras limitaciones, los ejercicios de diálogo y en general una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, son procesos con resultados de orden cualitativo que no se deben subestimar, siendo uno de ellos una relación directa y periódica entre los distintos actores sociales o contrapartes, lo que sin duda es un factor que favorece las soluciones no violentas.

La iniciativa de constitución del Consejo Económico y Social surge como un esfuerzo que pretende desarrollar el diálogo social con calidad y eficacia, superando las principales limitaciones antes señaladas. Si estas persisten o incluso se agravan, el diálogo puede ser clausurado en el futuro, o bien puede quedar reducido a un ejercicio ritual o a una forma de eludir las decisiones, sometiéndolo todo a la llamada “búsqueda de consensos”, por lo demás imposible.

Revista Real Card

En las circunstancias actuales de Guatemala, en que la carencia de un proyecto de desarrollo de largo plazo se hace cada vez más sentida, generando nuevas y cada vez más complejas problemáticas, esta iniciativa se vislumbra como una importante posibilidad de consolidar acuerdos fundamentales entre sectores relevantes para el desarrollo económico del país, lo que sin duda será un importante aporte para sentar las bases de un proyecto de nación con una visión de largo alcance.

¿En qué consiste el Consejo Económico y Social?

Este tipo espacios se han implementado – con sus respectivas variantes – en otros países latinoamericanos, como El Salvador, Honduras y República Dominicana, pero corresponden más bien a una tradición europea. En países como Holanda, España, Francia, Portugal e Irlanda, se han constituido en diferentes momentos de su historia reciente lo que se denomina genéricamente Consejos Económicos y Sociales.

Los CES fueron fundamentales para remontar la situación después de la II Guerra Mundial, especialmente en Holanda, España y Francia. El gran referente que demuestra los alcances que puede tener un diálogo social a este nivel son los Pactos de la Moncloa en España, en los cuales el sector empresarial, trabajadores, los partidos políticos y las autoridades se pusieron de acuerdo para sentar las bases que permitirían la transición de la dictadura a la democracia.

También vale la pena resaltar que en los últimos 25 años solo tres países han llegado al estatus de país desarrollado: Singapur, Finlandia e Irlanda. En los tres ha sido clave el acuerdo entre trabajadores y empleadores.

Los CES constituyen entidades concebidas e implementadas para desarrollar el diálogo social de manera permanente, y para ejercer diferentes formas de asesoría y auditoría ciudadana de cara a los poderes públicos (gobierno y parlamentos). Sus funciones

específicas varían de un país a otro, pero su esencia se sintetiza en lo anotado anteriormente.

Existen también otros actores de gran importancia, cuyos planteamientos y perspectivas deben formar parte de una agenda nacional. Es el caso de las cooperativas, de organizaciones campesinas, ambientalistas, de derechos humanos y otras. Una de las características del CES es asegurar la representatividad de sus integrantes y su propósito real de alcanzar acuerdos sobre políticas públicas. En este sentido es importante tener en cuenta, que estos sectores reflejan en su composición la diversidad social, de género y cultural de nuestro país.

Especial es el caso del sector cooperativo en Guatemala, que por sus características de organización, alta representatividad social y fuerza productiva, estuvo sentado en la mesa del grupo promotor desde el inicio del proceso, pero se apartó unos días antes de la presentación pública por problemas de decisión a lo interno. No obstante, en la iniciativa de ley se dejó un espacio abierto para escuchar sus propuestas, así como la de otros sectores relevantes.

Está previsto que cuando por la naturaleza de un asunto que esté siendo conocido por el consejo, se considere relevante la opinión de un grupo social diferente a los que lo integran o de una entidad académica, este podrá invitar a los representantes de ese grupo o entidad para que en una audiencia específica manifiesten su opinión.

Un ente de esta naturaleza aporta a generar una visión nacional de largo plazo, mediante el respaldo de políticas e iniciativas de aplicación general en los ámbitos económico y social. Un consenso entre los sectores integrantes del CES debe por naturaleza reflejar un interés general de la población del país, ya que en una asociación de este tipo, por los temas que aborda, es imposible la búsqueda de privilegios: únicamente se pueden lograr acuerdos sobre temas que correspondan al bien común.

¿Existe conflicto entre el CES y otros espacios de diálogo?

El CES es una entidad concebida para el diálogo social, la asesoría, la auditoría y la formulación de propuestas políticas públicas de carácter general. No forman parte de su agenda los conflictos privados. En la iniciativa de ley está dispuesto que sus decisiones y opiniones complementan y no sustituyen las de cualquier otro órgano de consulta que exista para ámbitos específicos de las políticas públicas.

Un cuestionamiento recurrente desde que la iniciativa fue presentada, gira en torno al conflicto de competencias que pudiera existir con otros espacios de diálogo, particularmente con las comisiones paritarias.

No obstante que su integración puede ser semejante, el objeto de ambos espacios corresponde a dimensiones completamente diferentes. Las comisiones paritarias son un órgano de consulta específicamente diseñado para el ámbito laboral, en donde se discute la política pública del salario mínimo y su aplicación o cuestiones relativas a pactos colectivos. El CES es también un órgano de consulta, pero su ámbito de acción es mucho más amplio, teniendo competencia para discutir las políticas públicas de carácter económico y social que el Estado implemente, por medio de diferentes órganos e instituciones de gobierno.

Esto no garantiza que eventualmente puedan o no existir conflictos en la determinación de competencias, los cuales serán menores por la forma como está diseñado el proyecto de ley. También es posible que sucedan transgresiones, es decir, que se analice un tema más allá de lo que el objeto del CES pretende analizar. Sin embargo, este es un problema recurrente en las administraciones públicas, que finalmente dependerá de la dinámica que adquiera la institución.

La particularidad del CES consiste en ser un espacio de diálogo social que permite una mejor gobernanza, por medio de la discusión de políticas públicas. Este espacio contribuye a la

institucionalización democrática de la función pública en materia económica y social.

Un asunto que podría generar confusión en un momento dado es ¿qué se define por económico y social? Y es que al estar funcionando, el CES podrá recibir peticiones sobre discusión de políticas públicas en este momento imprevisibles. En ese sentido, el proyecto de ley prevé que una comisión permanente se encargará de examinar y sugerir los temas que serán sometidos a consideración de la Asamblea General, la cual estará encargada de valorar la pertinencia de los mismos.

¿Cuál es el verdadero aporte del CES?

La visión general sobre estos temas posibilita la concreción de consensos estratégicos, ya que tanto trabajadores como empleadores comparten el interés por el desarrollo de la economía y el empleo, temas clave en un plan de desarrollo a largo plazo. Lo que no implica que dejen de existir opiniones en contrario sobre otros temas, sino que existan acuerdos en los objetivos comunes.

El CES constituye una entidad pública de carácter autónomo, que cumple esencialmente las funciones ya señaladas en el presente artículo. Sus resoluciones, propuestas, críticas o señalamientos no tienen carácter vinculante, de manera que su autoridad depende de dos factores estrechamente relacionados: su representatividad y la conveniencia que un ente de esta naturaleza representa para los poderes públicos, tanto en el aspecto técnico como, sobre todo, en la construcción de amplios acuerdos en torno a políticas públicas fundamentales.

Al cumplir adecuadamente sus funciones, el CES aporta a la gobernabilidad en su sentido más profundo y en su más amplia acepción: garantiza un respaldo social fundamental a las políticas públicas, facilita su implementación, y la explicación de su contenido y objetivos a la población.

Revista Real Card

El CES propiciará que las políticas de naturaleza económica y social acordadas con los poderes del Estado sean de naturaleza permanente y constituyan una estrategia nacional de desarrollo, lo cual es una demanda fundamental de los sectores productivos y de la población en general. Es además un elemento esencial para crear condiciones adecuadas para promover la inversión nacional y extranjera.

La buena disposición de los poderes públicos hacia la constitución de un CES debe expresarse de manera clara e institucional, puesto que la entidad, en el caso de Guatemala, tiene que ser aprobada por mayoría calificada en el Congreso. Una vez realizado esto, el Ejecutivo le debe asignar una partida dentro del presupuesto general de la Nación.

Además de la representatividad y del carácter propositivo de quienes integran el organismo, el CES tiene un conjunto de ventajas:

- Se cuenta con asesoría técnica, a manera de que todos los integrantes y el conjunto cuenten con información de calidad y objetiva para opinar y decidir; además, cuando hay acuerdo en los números de un problema está resuelta más de la mitad del mismo;
- Los miembros del CES se ocupan del diálogo social de manera permanente y no circunstancial;
- Las decisiones en el CES se toman por una amplia mayoría: se logran acuerdos amplios sin que nadie tenga derecho de veto.

¿Para qué es necesario un CES en las circunstancias actuales?

Intentar revertir las prácticas de diálogo que se han establecido no solamente es un objetivo no deseado, sino tendría también un considerable costo político. Se trata de dar un salto adelante, y convertir una práctica que bajo sus modalidades actuales es un “mal necesario”, en algo verdaderamente productivo para el Estado y la sociedad.

Al mismo tiempo esto iría corrigiendo las distorsiones existentes en materia de organización social. En sentido estricto, las organizaciones sociales de amplia base son muy escasas, y lo que prolifera es un conjunto de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) que son entidades auto constituidas, que se trazan determinados fines (ambientales, de derechos humanos, de desarrollo y otros).

Al margen de la bondad de estos fines y de la calidad personal de sus integrantes, estas organizaciones – con muy raras excepciones – no son representativas de la sociedad, y tienden más al protagonismo político que al logro de objetivos concretos, o bien son intransigentes en cuanto a sus objetivos y se inclinan por todo o nada. Son organizaciones financiadas por la cooperación internacional, lo cual es importante subrayar, porque ilustra de nueva cuenta la artificialidad de tales organizaciones, que dependen totalmente de dicho financiamiento.

No se trata en absoluto de cuestionar la existencia de las ONG sino de corregir la distorsión según la cual éstas son, porque sí, “representativas de la sociedad civil”. Además, desde el punto de vista conceptual y metodológico, las ONG representan y propician una visión fragmentada de la realidad, en la medida que cada una asume sus objetivos como un fin en sí mismo, y no como partes de un todo mayor que es el bienestar general de la sociedad y de las personas, lo cual debe ordenar y darle coherencia a los aspectos parciales.

Por el contrario, lo que el CES pretende es que el protagonismo retorne enriquecido a las fuerzas estructurales de la sociedad y a las llamadas fuerzas vivas: a los empleadores, los trabajadores, los partidos políticos, las instituciones del Estado, las asociaciones productivas y las asociaciones sociales; cuyas perspectivas de desarrollo están directamente vinculadas al desarrollo del país en las materias económica y social. Es importante resaltar pues, que se trata de un Consejo Económico y Social, y por ello sólo deben formar parte del mismo quienes inciden en esos dos campos: el económico y el social.

Revista Real Card

El diálogo institucionalizado entre los legítimos y más altos representantes de los diversos sectores es fundamental: que sea un diálogo directo y no a través de intermediarios, y que esto propicie la base para todo acuerdo exitoso, que es la confianza mutua.

¿Cuáles son las amenazas para el éxito del CES en Guatemala?

El principal reto en un espacio de esta naturaleza consiste en mantener la confianza entre las partes, tema por demás complicado en una sociedad como la guatemalteca, susceptible siempre a la polarización y al divisionismo. Como se anotaba al inicio de este artículo, el sector sindical y empresarial han tenido resistencias históricas, que como pudieron constatar los propios representantes ante el grupo promotor, se deben en buena medida al desconocimiento mutuo y a los prejuicios.

A través del encuentro que se ha producido durante el proyecto de constitución del CES, los representantes de ambos sectores comprenden que la existencia de intereses encontrados no excluye la posibilidad de generar consensos sobre temas de beneficio común. Ha sido ahí donde los prejuicios, la ideologización y la polarización – a veces provocada o alimentada por fuerzas externas –, no permiten a los guatemaltecos caminar hacia visiones de desarrollo conjuntas.

Sin subestimar que ninguno de los dos sectores es homogéneo en su composición y que pueden existir divergencias a lo interno, por lo que no se puede hablar en términos absolutos, es posible afirmar que durante el desarrollo del proyecto se ha contribuido en la generación de confianza entre sectores importantes de trabajadores y empresarios. Uno de los retos será, sobre la marcha del CES constituido, mantener este clima de confianza y extenderlo hacia otras expresiones que no han estado representadas en el grupo promotor.

En este sentido no hay que hacer de menos la existencia de actores que se benefician del conflicto y del caos, cuyos intereses se pueden

ver seriamente amenazados ante los posibles acuerdos y proyectos conjuntos entre estos dos sectores. Actores de distinta naturaleza, nacionales y extranjeros, que tienen diferentes mecanismos para entorpecer y obstaculizar este tipo de procesos, que van desde la descalificación pública hasta estrategias imperceptibles, pero terriblemente nocivas.

Para la consolidación y subsistencia del CES es necesaria una profunda valoración de los alcances que este diálogo puede tener para el desarrollo y la gobernabilidad del país. Esta conciencia debe prevalecer fundamentalmente en los sectores que participan en el diálogo, pero también en otros, como los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y la sociedad en general. La credibilidad y respaldo a este espacio por parte de la ciudadanía y de los poderes públicos son, sin duda, los elementos más importantes para garantizar el éxito del mismo. Esto estará determinado, en buena medida, por los resultados concretos que el CES alcance una vez constituido.

La contraparte natural de este Consejo son las autoridades públicas, quienes finalmente son las beneficiarias directas de la asesoría y respaldo de esta institución. Por lo que la buena relación que se ha construido durante los años de trabajo entre los sectores que participan en el grupo promotor del CES, debe también replicarse hacia los poderes del Estado. Idealmente, esto derivará en respuestas institucionales concretas hacia las recomendaciones del Consejo, una vez comience a funcionar. Un error fatal, que puede tener altos costos políticos y sociales, sería la inobservancia por parte de las autoridades de las opiniones emanadas de este espacio.

La coyuntura actual permite tener altas expectativas sobre el éxito del Consejo Económico y Social para Guatemala. Existe una conciencia generalizada en la ciudadanía guatemalteca y en los poderes públicos, de la importancia de generar acuerdos y proyectos comunes. Esta es evidente ante la buena acogida que ha tenido este proyecto.

¿En qué coyuntura se inscribe el proyecto de constitución del CES?

Tanto a nivel de nuestro país como del mundo entero, vivimos una época en la que se ha conformado y se va a desarrollar un mundo multipolar e interpolar. Un mundo donde grandes potencias son rivales, pero al mismo tiempo dependen unas de las otras por los vasos comunicantes del mercado. Es una época caracterizada por la emergencia de nuevos liderazgos mundiales, que desbordan las instituciones surgidas después de la II Guerra Mundial.

Hoy ese contexto mundial encuentra un reflejo en la coyuntura local guatemalteca, en el sentido que diferentes organizaciones de los sectores productivos han desarrollado su cultura política de manera que asumen el compromiso de fomentar los acuerdos entre la población y los poderes públicos, como clave de la estabilidad del país y de la confianza de la gente en sus instituciones.

El momento actual es muy importante para constituir el CES, no solamente por lo ya señalado, sino por la significación que todo ello tiene de cara al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos actualmente vigente, y con los acuerdos de asociación firmados recientemente con la Unión Europea.

Las negociaciones y las relaciones comerciales internacionales requieren de acuerdos nacionales para ser enfrentadas con el mayor éxito y el menor desgaste posibles. Un tema crucial de cara al libre comercio es el del empleo y el de la calificación del trabajo. La expansión de la producción nacional no sólo es interés de los capitalistas, sino también de los trabajadores, bajo determinadas condiciones. La competitividad se convierte en una poderosa fuerza objetiva de la que nadie puede hacer caso omiso, que no se puede enfrentar apostándole al trabajo no calificado y mal remunerado. Es un momento que demanda grandes reformas.

Asimismo, estos tratados comerciales requerirán de un grado mucho más alto de gobernabilidad en el país y de que las políticas

Diciembre 2011

públicas sean de calidad y tengan continuidad, aspectos ambos que están en la esencia de las funciones del CES.

Las fuerzas políticas del país continúan explotando un discurso de polarización social, intensificando el divisionismo entre ricos y pobres, comunistas y anticomunistas, buenos y malos, etc. Esto ocurre al mismo tiempo que la necesidad de un plan de nación se impone con más fuerza que nunca. En esta coyuntura, la creación de espacios de confluencia, diálogo y trabajo conjunto, resulta altamente esperanzadora.

Si desea conocer más sobre el proyecto de constitución de un CES para Guatemala, visite el sitio web: www.procesguatemala.org

Estadísticas laborales y económicas en los países de la subregión

Salarios mínimos en 2011, en Centroamérica y República Dominicana

Rubén Narciso¹

1. Cuadros de salarios mínimos

En los cuadros siguientes se colocan los salarios mínimos vigentes para los países de la subregión en 2011 en moneda local. Para el caso de Panamá, por no contar con información actualizada, se consignó el salario de 2010.

La fuente utilizada para cada uno de los países fueron los decretos públicos que fijaron los salarios mínimos.

Cuadro 1
Salario mínimo por hora en Guatemala en 2011
en quetzales

Rubro	Salario
Actividades agrícolas	7.9625
Actividades no agrícolas	7.9625
Actividad exportadora y de maquila	7.4312

¹ Guatemalteco. Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Candidato a la Licenciatura en Matemática Aplicada en la misma universidad. Posgrado en Economía y Finanzas Públicas por el Banco de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar. Consultor de ASIES, Guatemala.

Cuadro 2
Salario mínimo por hora en El Salvador en 2011
en dólares

Rubro	Salario
Trabajadores agropecuarios	0.437
Recolección de cosechas	
Café	0.478
caña de azúcar	0.405
Algodón	0.365
Industria agrícola de temporada	
beneficio de café	0.63
ingenio azucarero	0.46
beneficio de algodón	0.46
Otras actividades	
Comercio y servicios	0.934
Industria	0.194
Maquila textil y confección	0.781

Cuadro 3
Salario mínimo por hora en Honduras en 2011
en lempiras

Rubro	Salario
Agricultura	
1 a 10	18.20
11 a 50	19.15
51 a 150	19.15
151 o más	19.15
Explotación de minas y canteras	
1 a 10	24.86
11 a 50	25.61
51 a 150	25.61
151 o más	25.61
Industria manufacturera	
1 a 10	24.41
11 a 50	25.96
51 a 150	26.98

Rubro	Salario
151 o más no maquila	26.98
151 o más maquila	18.26
Regionalizado	13.67
Electricidad, gas y agua	
1 a 10	25.67
11 a 50	26.44
51 a 150	27.47
151 o más	27.47
Construcción	
1 a 10	25.21
11 a 50	25.96
51 a 150	26.98
151 o más	26.00
Comercio por mayor y menos	
1 a 10	25.21
11 a 50	25.96
51 a 150	26.98
151 o más	26.98
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	
1 a 10	25.44
11 a 50	26.50
51 a 150	27.22
151 o más	27.22
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios	
1 a 10	25.90
11 a 50	26.67
51 a 150	27.71
151 o más	27.71
Servicios comunales, sociales y personales	
1 a 10	24.75
11 a 50	25.49
51 a 150	26.49
151 o más	26.49

Cuadro 4
Salario mínimo por hora en Nicaragua en 2011
En córdobas

Rubro	Salario
Agropecuario	6.55
Pesca	10.56
Minas y canteras	11.99
Industria manufacturera	8.98
Industrias sujetas a régimen fiscal	10.65
Electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte y comunicaciones	12.25
Construcción, establecimientos financieros y seguros	14.94
Servicios comunitarios, sociales, domésticos y personales	9.36
Gobierno central y municipal	8.32
Micro y pequeñas empresas	8.37

Cuadro 5
Salario mínimo por hora en Costa Rica en 2011
En colones

Rubro	Salario
Agricultura	
Trabajadores no calificados	922.90
Trabajadores semicalificados	1,004.84
Trabajadores calificados	1,024.22
Trabajadores especializados	1,227.52
Genéricos	
Trabajadores no calificados	918.11
Trabajadores semicalificados	988.97
Trabajadores calificados	1,040.52
Técnicos medios de educación diversificada	1,118.24
Trabajadores especializados	1,198.33
Técnicos de educación superior	1,378.10
Diplomados de educación superior	1,488.40
Bachilleres universitarios	1,688.20

Rubro	Salario
Licenciados universitarios	2,025.91
Relativo a funciones específicas	
Servidoras domésticas (más alimentación), (por mes)	549.61
Trabajadores de especialización superior ²	1,922.63
Recolectores	
Recolectores de café (por cajuela)	709.51
Recolectores de coyol (por kilo)	23.33

Cuadro 6
Salario mínimo por hora en Panamá en 2010
en balboas

Rubro	Salario	
	Región 1	Región 2
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, acuicultura		
Pequeña empresa	1.06	1.06
Gran empresa	1.24	1.24
Cría de aves de corral y subproductos con más de 50 empleados	1.24	1.24
Pesca		
Artesanal	1.50	1.50
Industrial	1.56	1.56
Explotación de minas y canteras		
Extracción de minerales metalíferos	1.81	1.81
Industrias manufactureras		
Pequeña empresa	1.53	1.28
Gran empresa	1.81	1.50
Destilación, Rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas	1.81	1.52

Rubro	Salario	
	Región 1	Región 2
Fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento	1.81	1.52
Fabricación de cemento y concreto	2.00	1.81
Reparación de maquinaria y equipo de refrigeración	1.81	1.52
Electricidad, gas y agua		
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	2.00	2.00
Construcción	2.00	1.90
Comercio al por mayor y en comisiones		
Agencias de importación	1.81	1.49
Zonas francas, zonas económicas especiales	2.00	1.49
Comercio al por menor		
Pequeña empresa	1.51	1.26
Gran empresa	1.81	1.49
Supermercados (cadenas)	1.81	1.49
Estaciones de combustible (cadenas)	1.81	1.49
Hoteles		
Pequeña empresa	1.55	1.29
Gran empresa	1.81	1.49
Restaurantes		
Pequeña empresa	1.53	1.28
Gran empresa	1.81	1.49
Transporte		
Transporte de carga en zonas francas o zonas económicas	1.81	1.49
Transporte por Vía acuática, vía aérea	1.81	1.49
Trabajadores portuarios en		

Rubro	Salario	
	Región 1	Región 2
empresas con más de 50 empleados	2.00	2.00
Aeropuertos internacionales	2.00	2.00
Almacenamiento, depósitos correos	1.81	1.49
Telecomunicaciones y mantenimiento de redes de telecomunicación	2.00	2.00
Intermediación financiera		
Bancos, financieras	2.00	2.00
Cooperativas de ahorro y crédito	2.00	2.00
Actividades de planes de seguro y fondos de pensión	2.00	2.00
Actividades inmobiliarias		
Actividades inmobiliarias en general	2.00	1.82
Centros comerciales con más de 50 locales	2.00	2.00
Actividades de alquiler		
Renta de vehículos automotores	1.81	1.81
Actividades de internet cafés	1.72	1.68
Actividades empresariales		
Actividades de investigación y seguridad	1.81	1.81
Servicios comunales, sociales y personales		
Propiedades horizontales residenciales	2.00	2.00
Actividades de juegos de azar y apuestas, casinos	2.00	2.00
Discotecas	2.00	2.00
Spas, clínicas estéticas	2.00	1.49
Gimnasios	2.00	1.49
Clínicas de salud y hospitales	2.00	1.49
Periodistas	2.00	2.00

Cuadro 7
Salario mínimo por hora en República Dominicana en 2011
en pesos dominicanos

Rubro	Salario
Pequeña	31.65
Mediana	35.72
Grande	51.96
Guardias de seguridad	43.83

2. Comparación de las desagregaciones para fijar el salario mínimo

Es interesante notar las diferencias en la forma de desagregar los montos de los salarios mínimos. Mientras países como Guatemala sólo fijan el salario para tres grandes rubros de actividades económicas, en Panamá se fijan atendiendo a un gran número de ramas económicas y hace diferencias adicionales por región y tamaño de empresa.

El cuadro siguiente resume que tan específica es la determinación de los salarios mínimos en la región.

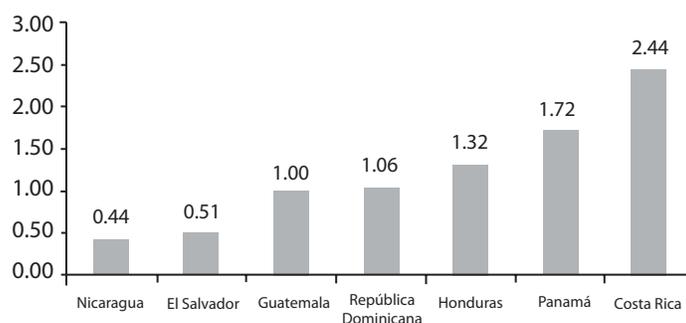
Cuadro 8
Desagregación para fijar el salario mínimo en la región

	Actividad económica	Tamaño de empresa	Región	Calificación del trabajador
Guatemala	X			
El Salvador	X			
Honduras	X	X		
Nicaragua	X			
Costa Rica	X			X
Panamá	X	X	X	
República Dominicana		X		

3. Estadísticas descriptivas de los salarios mínimos

Para comparar los diferentes salarios, todos los montos se expresaron en dólares americanos según el tipo de cambio promedio de lo que va de 2011. No se hizo ningún ajuste por poder de paridad adquisitiva.

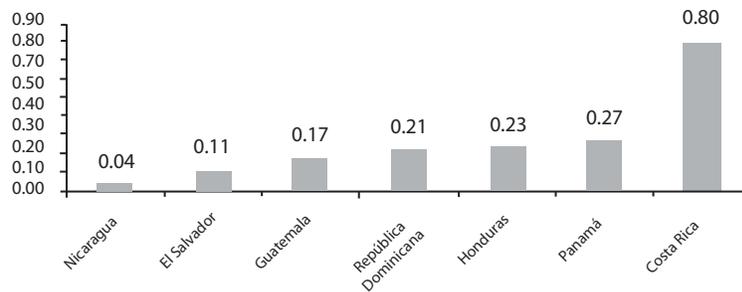
Gráfica 1
Promedio de los salarios mínimos por hora en 2011
en dólares de los Estados Unidos.



Como puede apreciarse, Costa Rica es el país con salarios mínimos más altos mientras que Nicaragua los tiene más bajos. Es interesante notar que, pese a que Costa Rica tiene los salarios mínimos más altos, es el que tiene el porcentaje de informalidad más bajo de la región.

Finalmente, en la gráfica 2 se presentan las desviaciones estándar de los salarios mínimos de cada país. Al igual que en las medias, Nicaragua es el país con la menor variabilidad y Costa Rica tiene la más alta.

Gráfica 2
Desviación estándar de los salarios mínimos por hora en 2011
en dólares de los Estados Unidos



Los datos presentados muestran las grandes diferencias que existen en los salarios mínimos en los países, ya que, por ejemplo, el salario mínimo promedio de Nicaragua es 5.5 menor que el de Costa Rica.

Actividades de REAL CARD

Octubre a Diciembre de 2011

Las actividades más relevantes realizadas por el Proyecto en el período indicado, son las siguientes:

Costa Rica

- El tercer conversatorio para conformar la Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana se realizó el 20 de octubre. El tema analizado fue “La responsabilidad social en el ámbito laboral”. Participaron 29 personas, entre ellas, representantes de sindicatos y trabajadores de los sectores público y privado.
- El cuarto conversatorio que se llevó a cabo el 15 de diciembre, fue coordinado con la Comisión de Derecho Laboral del Colegio de Abogados, trató sobre “El nuevo proceso laboral a la luz del proyecto de ley 15.99”. Se contó con la presencia del señor David Mercier, Analista Principal de Políticas, de Asuntos Laborales Bilaterales y Regionales del HRSDC de Canadá. En este espacio se hizo entrega del folleto que compila tres de los cuatro conversatorios realizados en Costa Rica. Asistieron 38 participantes.
- El 29 de noviembre, en Pérez de Zeledón, zona sur del país, se realizó un taller de sensibilización sobre el Compendio de unificación de criterios jurídico- laborales: Hacia el fortalecimiento de una cultura de cumplimiento, para

Diciembre 2011

funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de dicha zona. En esta actividad se discutieron y aclararon los nuevos temas incorporados a la segunda edición del Compendio citado.

- El 7 de diciembre se realizó otro taller de sensibilización sobre el Compendio de unificación de criterios jurídico- laborales – en el que participaron 65 funcionarios, así como autoridades del MTSS, además se contó con la participación del señor Leonard Beaulne, Consejero Económico y Político de la Embajada de Canadá en Costa Rica y señor Eugenio Solano, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.



Entrega simbólica de la segunda edición del Compendio de Criterios Jurídicos-Laborales 1999-2011. En la fotografía el señor Eugenio Solano Viceministro del MTSS y el señor Leonard Beaulne, Consejero Económico y Político de la Embajada de Canadá en Costa Rica.

- Como parte del Componente 2 del proyecto “Establecimiento de una alianza formal entre las organizaciones empleadores y trabajadores”, se realizaron tres talleres sobre diálogo social, dirigidos a miembros de sindicatos y de los mandos medios de tres empresas con potencialidad de liderazgo en la temática: Compañía Bananera Atlántica Limitada (COBAL-Chiquita), Standard Fruit Company e Incesa Standard.

Revista Real Card

- El 22 de noviembre en las oficinas centrales de Incesa Standard se realizó el taller con la asistencia de 21 participantes.
- El taller con COBAL se llevó a cabo el 1 de diciembre, participaron 20 personeros.
- El taller con Standard Fruit Company fue realizado el 2 de diciembre y contó con la presencia de 20 trabajadores de la empresa.



Taller de Diálogo Social con trabajadores de la empresa Incesa.

El Salvador

- Para la conformación de la Red de Asesoría Laboral se realizó un conversatorio, que se llevó a cabo el 31 de octubre. Participaron 16 representantes de la pequeña y mediana empresa. Durante el conversatorio se trató sobre los derechos laborales en El Salvador, su cumplimiento y las ventajas de una buena relación empresario-trabajador.
- Dos talleres sobre Derecho Colectivo para Inspectores Laborales en la región occidental del Ministerio de Trabajo y Previsión Social:
 - El primero se llevó a cabo el 28 de octubre, en las regiones paracentral y occidental del Ministerio de Trabajo. En dicha reunión participaron 10 profesionales del ministerio.
 - El segundo, realizado el 10 de noviembre, sobre derecho colectivo, leyes vigentes y nuevas normativas, derechos de asociación sindical y sus repercusiones en el trabajo de inspección. Este taller contó con la asistencia de 25 participantes.



Conversatorio para la conformación de la Red de Asesoría Laboral

Revista Real Card

- Realización del Diplomado “Inspección Integral para Inspectores de la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador”, llevado a cabo durante el periodo del 4 de noviembre al 21 de diciembre – jornadas viernes y sábado, en el aula virtual de la Universidad Matías Delgado Campus I. Participaron 25 profesionales, representantes de las oficinas departamentales de la Procuraduría de Derechos Humanos y de la oficina central. Los docentes del diplomado fueron abogados laboristas, la mayoría de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la prestigiosa Universidad Matías Delgado.



Clausura del Diplomado “Inspección Integral para Inspectores de la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador”

Guatemala

- El 9 de noviembre en la ciudad de Mazatenango, del departamento de Suchitepéquez, tuvo lugar el taller denominado “Derechos laborales en el campo y alcance y vigencia de la consulta en el Convenio 169 de la OIT”. Participación de 24 dirigentes sindicales, miembros del Comité de Desarrollo Campesino (CODECA). Los participantes destacaron la importancia de conocer los derechos laborales de los campesinos y asumieron el compromiso de constituirse en agentes de transferencia de los conocimientos adquiridos a sus respectivas comunidades.
- En la ciudad de Guatemala se realizaron dos talleres de capacitación para personal de la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). Uno sobre “Aspectos procedimentales de los juicios de faltas”, el 11 de noviembre, con participación de 31 funcionarios; y otro sobre “Notificación electrónica de incidentes y accidentes de trabajo”, el 25 de noviembre, al que asistieron 36 inspectores de trabajo de diferentes departamentos del país. En ambos eventos, se fortalecieron las capacidades de los participantes en el contenido y alcances de la legislación nacional.
- El taller “¿Por qué la Inspección General de Trabajo debe tener facultades sancionatorias en Guatemala?”, fue realizado el 14 de diciembre. Participaron 24 miembros de la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT). Los dirigentes sindicales manifestaron el compromiso de trasladar lo abordado a sus bases, para continuar con el proceso de socialización interna, buscando una postura unificada de las organizaciones sindicales.



Taller con miembros de la Inspectoría General de Trabajo del MINTRAB, realizado el 11 de noviembre en las instalaciones de ASIES

Honduras

- El segundo conversatorio para conformar la Red de Asesoría Laboral se realizó el 2 de diciembre, con el tema “Ordenamiento laboral para los trabajadores por cuenta propia”, evento al que asistieron 11 personas. Uno de los objetivos del conversatorio fue reconocer la necesidad de garantizar los derechos laborales, económicos y sociales, como condición fundamental para fomentar el trabajo digno para trabajadores por cuenta propia.
- El taller de “Unificación de criterios legales con enfoque de género”, se realizó los días 7 y 8 de diciembre, con la asistencia de 20 funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. El principal objetivo del taller fue validar criterios unificados, así como analizar conceptos relevantes de la legislación laboral, para ser unificados especialmente de las Direcciones de Empleo y Salarios, mediante un proceso de consulta interna a las diferentes instancias competentes.

Diciembre 2011

- El segundo taller sobre “Unificación de criterios legales”, se llevó a cabo el 23 de diciembre. Ocasión a la que asistieron 16 funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. El producto de estas actividades fue la validación 37 unificados. Asimismo, el compromiso adquirido por los funcionarios de las diferentes instancias de la secretaría, para incorporar en su quehacer los criterios unificados.



Segundo taller de unificación de criterios legales, con miembros de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social

Panamá

- La segunda reunión para conformar la Red de Asesoría Laboral se llevó a cabo el 22 de noviembre, contó con la participación de 19 funcionarios de la Fundación del Trabajo (FUNTRAB). El objetivo del conversatorio fue actualización sobre temas de tripartismo y diálogo social. Los asistentes manifestaron su complacencia por la actividad y recalcaron la importancia de la misma.
- El 30 de noviembre en conjunto con el departamento de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), se desarrolló el taller de “Actualización para jóvenes sindicalizados”, con el objetivo de actualizar a los jóvenes activistas en las estructuras organizativas de los sindicatos de la región. Este evento, fue una actividad preparatoria para el I Encuentro Sindical de Jóvenes de Panamá 2012. Al evento asistieron 33 jóvenes.
- El 3 de diciembre se realizó una jornada de actualización, organizada en conjunto con la Dirección General de Trabajo de MITRADEL. En esta jornada se analizaron temas como “Aspectos legales de la seguridad social en materia laboral”, “Nuevos aspectos jurisprudenciales en materia laboral”, “Generalidades del Código de Trabajo”, “Acoso sexual y discriminación por maternidad en el trabajo” y “El despido individual en Panamá”. En la actividad participaron 45 funcionarios públicos.



Jornada de actualización laboral del MITRADEL

Diciembre 2011

- Con el objetivo de unificar criterios sobre las técnicas en el cálculo de prestaciones laborales y pago de liquidaciones con los Departamentos de Orientación Laboral, Conciliación individual y Auditoría Laboral, y en forma conjunta con las direcciones regionales de trabajo y la sede central de MITRADEL, se realizó el 10 de diciembre el Seminario Taller “Prestaciones laborales y pago de liquidaciones”, con la asistencia de 36 personas.



Participantes en el Seminario Taller
“Prestaciones laborales y pago de liquidaciones”

República Dominicana

- El 24 de noviembre se realizó el acto de entrega a su autor, Dr. Rafael Alburquerque, Vicepresidente de la República Dominicana ex Ministro de Trabajo y destacado laboralista, de la “Guía de los Derechos de los Trabajadores” que fue editada por el Ministerio de Trabajo con el apoyo del Real Card. La primera edición de la guía fue publicada en la década de los 90 y la nueva edición fue actualizada y revisada por el autor. Se trata de un instrumento que, de forma clara y sencilla, presenta los derechos que la legislación laboral garantiza a los trabajadores.



Lic. Luis Linares, Coordinador Regional de Real Card; Dr. Rafael Alburquerque, Vicepresidente de República Dominicana; Lic. Francisco Domínguez Brito, Ministro de Trabajo de República Dominicana; y Dr. Héctor Arias Bustamante, Coordinador de Real Card en República Dominicana.

III Foro regional virtual sobre experiencias y buenas prácticas para el mejoramiento de las relaciones laborales (cierre de actividades)

Al foro asistieron 56 personas, entre ellos, representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, de Ministerios/ Secretarías de Trabajo, de programas y proyectos de cooperación que trabajan en el ámbito laboral, y coordinación nacional y regional del proyecto. Tuvo como objetivo compartir experiencias de trabajo durante el desarrollo de Real Card.

En el foro, se compartió la experiencia del “Compendio de Criterios Jurídico-Laborales”, que fue presentado por la Licda. Ana Lucía Cordero, Jefa de Asesoría Externa de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

El programa del foro incluyó una reflexión sobre los logros del proyecto Real Card, momento en el que se recibieron expresiones por parte de beneficiarios y coordinadores de cada uno de los países participantes en el proyecto, y la conclusión estuvo a cargo del Coordinador Regional del proyecto, Lic. Luis Linares.

Otro punto del programa fue la presentación de la experiencia en la integración de la Red en Costa Rica, a cargo de la M.A. Fabiola Cantero, Coordinadora Maestría Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Nacional a Distancia y Cindy Sabat Hoffman, Coordinadora Nacional de Real Card en Costa Rica.

El cierre del foro estuvo a cargo del Lic. Erick Coyoy, Director por Guatemala del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con la exposición magistral “Retos para la creación y sostenibilidad de empleos dignos en Centro América y República Dominicana”, la cual despertó reflexiones interesantes en los asistentes. La disertación del Lic. Coyoy y el intercambio entre los participantes, se publican por separado en este número de la revista.

Revista Real Card



III Foro regional virtual – Costa Rica



Lic. Erick Coyoy (izq.) Director BCIE - Guatemala



ASIES es una entidad de servicio, no lucrativa y de carácter privado, con 30 años de experiencia en la realización de estudios y ejecución de proyectos, incluyendo varios de ámbito regional, relacionados con aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales.

Tiene como propósito promover y fomentar la investigación, estudio e interpretación de los problemas nacionales e internacionales, para promover soluciones orientadas a la promoción de una convivencia democrática, pluralista y justa.

El Proyecto Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana (REAL CARD) busca contribuir al mejoramiento del clima de relaciones laborales en los países centroamericanos y República Dominicana, aumentando las capacidades de los actores involucrados en las mismas; así como a fortalecer los Ministerios o Secretarías de Trabajo de los países atendidos.

REAL CARD persigue la conformación de una red regional de expertos en temas laborales, que en cada país y en el ámbito de la región, contribuya a generar propuestas que faciliten un mejor y más equitativo funcionamiento de los mercados de trabajo, a partir de la identificación de objetivos comunes y de la conciliación de intereses entre los sectores empleador y trabajador.



10 calle 7-48 zona 9
PBX: 2201-6300
Fax: 2360-2259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

 Canada

Proyecto ejecutado con el apoyo financiero del gobierno de Canadá a través del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias (HRSDC-Canadá) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).