Red de Asesoría Laboral
de Centro América
y República Dominicana

REVISTA REAL CARD

No. 6 - Septiembre 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. 6 - Septiembre 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

Normas internacionales del trabajo en los procesos de integración
Oscar Ermida Uriarte 9

Derechos de los empleadores nicaragüenses
Doris Escalona 23

La inexistencia de inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral
Marcelo Pablo Richter 33

Conquistas sociales de la Revolución del 20 de Octubre: un legado para el pueblo de Guatemala, digno de rescatar
Mario Roberto Illescas Aguirre 49

La experiencia del teletrabajo en el sector público costarricense
Fabiola Cantero Acosta 59

Seguro de empleo: Cómo puede Canadá seguir siendo competitivo y al mismo tiempo ser justo con los trabajadores migrantes
Barbara MacLaren y Luc Lapointe 79

La ineficacia de la Inspección General de Trabajo guatemalteca
Miguel Canessa Montejo 87

Curso de comunicación para el movimiento sindical costarricense
Gréttel Aguilar Santamaría y Cindy Sabat Hoffman 103

Discriminación en el trabajo
Guisela Mayén 117

Estadísticas laborales y económicas de los países de la subregión

Participación femenina en la actividad económica
Rubén Narciso 135

Reseña de libros

Diagnóstico sobre el sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)
Carmelo Mesa-Lago 141

Actividades de REAL CARD -abril a septiembre de 2011- 163

Presentación

Con gran satisfacción presentamos a nuestros lectores el sexto número de la Revista del proyecto **Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana (REAL CARD).**

Cumpliendo con lo ofrecido en el número anterior y continuando los homenajes al ilustre laboralista uruguayo, Oscar Ermida Uriarte, iniciamos con la transcripción de la conferencia: Normas internacionales del trabajo en los procesos de integración, dictada por el Dr. Ermida en el Seminario Internacional de Derecho Laboral, organizado por el Programa Acceso a Justicia de la Fundación Soros-Guatemala, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, la Fundación Mario López Larrave (FMLL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en Antigua Guatemala el 28 y 29 de octubre de 2008, con ocasión del X Aniversario de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Continuamos con dos interesantes artículos, el primero sobre los Derechos de los empleadores nicaragüenses, de la abogada Doris Escalona, quien nos recuerda que, en materia laboral como en todo ámbito de la vida, las obligaciones de unos constituyen derechos de otros; y otro del jurista argentino, radicado en Guatemala, Marcelo Pablo Richter, que demuestra la inexistencia de inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral.

Presentamos la transcripción de la disertación del Lic. Mario Roberto Illescas Aguirre, Ministro de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, sobre las conquistas sociales de la Revolución de Octubre de 1944, con motivo de la entrega de la reimpresión - apoyada por REAL CARD - del Código de Trabajo, concordado con la normativa

constitucional y las normas internacionales del trabajo. El expositor recordó que el código vigente es básicamente el texto aprobado en 1947, poniendo de manifiesto su actualidad, especialmente en lo que se refiere a la parte sustantiva de derechos y obligaciones de las partes de la relación laboral.

Una de las modalidades de trabajo que cobra creciente importancia, debido al desarrollo de las tecnologías de la información, el teletrabajo, es analizado desde la experiencia en el sector público costarricense, por Fabiola Cantero Acosta, destacada laboralista de la Universidad Nacional a Distancia (UNED) de Costa Rica; en tanto que un artículo de la serie Policy Options, de febrero 2010, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL por sus siglas en inglés) – traducido al español por Real Card - señala la necesidad de garantizar, en el caso de Canadá, el seguro de empleo a los trabajadores migrantes, quienes han soportado el embate más fuerte de la última crisis económica.

En el análisis sobre la Inspección General de Trabajo de Guatemala, Miguel Canessa Montejo, laboralista peruano, profundo conocedor de la realidad laboral guatemalteca, pone de manifiesto la extrema debilidad de la inspección guatemalteca, que constituye una de las causas de la extendida impunidad laboral existente.

Gréttel Aguilar Santamarina y nuestra colega de REAL CARD en Costa Rica, Cindy Sabat Hoffman, hacen una síntesis del desarrollo y contenidos del Curso de comunicación para el movimiento sindical costarricense, realizado entre julio y septiembre de 2011. El tema fue una de las necesidades identificadas por la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), dentro del proceso de apoyo brindado por REAL CARD.

El curso, altamente apreciado por las organizaciones beneficiarias, es un valioso aporte para fortalecer la capacidad de comunicación de los sindicatos, que esperamos recoger con más detalle en una futura publicación, pues se trata de una buena práctica susceptible de ser replicada en otros países.

Cierra la serie de artículos de esta revista el elaborado por Guisela Mayén, quien hace un análisis del problema de la discriminación laboral, partiendo de los instrumentos internacionales adoptados sobre el tema y fundamentado en datos y testimonios tomados de la realidad guatemalteca que, con diferencias de matices derivadas de las peculiaridades nacionales, se replica en el resto de la subregión

Reseña de libros contiene un resumen del "Diagnóstico sobre el sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)", del Dr. Carmelo Mesa-Lago para la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) de El Salvador, en el cual se analiza la reforma estructural realizada hace 13 años, que es de gran utilidad para la subregión, con vistas a utilizar la experiencia salvadoreña para perfeccionar los regímenes de seguridad social de una forma que contribuyan a lograr el objetivo de trabajo decente.

En la sección Estadísticas, presentamos un análisis de la contribución de las mujeres al mercado laboral, buscando establecer si la participación femenina tiene relación con la educación y el ingreso per cápita en los países atendidos por REAL CARD.

Concluye la revista con un resumen de las principales actividades del proyecto REAL CARD, realizadas en el semestre comprendido entre abril y septiembre de 2011.

Con este número cerramos lo que esperamos sea la primera etapa de la REVISTA REAL CARD, pues el proyecto concluye en diciembre de 2011. Pero partiendo de la utilidad que tiene la revista como un espacio de intercambio y reflexión sobre la temática laboral de nuestra subregión y ante la virtual ausencia de publicaciones similares, ASIES se hace el firme propósito de gestionar el apoyo que permita dar continuidad a este esfuerzo editorial.

Luis Felipe Linares López
Coordinador Regional de REAL CARD

Septiembre 2011

Normas internacionales del trabajo en los procesos de integración

Oscar Ermida Uriarte[1]

Iniciaremos con una introducción sobre la globalización, el libre comercio, la integración regional y su dimensión social. Luego vamos a presentar una tipología de clasificación de los diferentes tipos de acuerdos nacionales e internacionales desde el tipo de vista jurídico y económico. A partir de esa tipología, analizaremos las técnicas normativas internacionales que llamamos cuasi legislativos que son testigos jurídicos. Los ejemplos que vamos a utilizar son de origen europeo, además, la Comunidad de Naciones y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y por otro lado, otra familia de acuerdos que son las técnicas convencionales, aquellos acuerdos laborales complementarios a los tratados de libre comercio. Para Centroamérica es el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés). Finalmente haremos unas conclusiones y una evaluación.

Comencemos con la globalización y la integración. Hace poco un colega venezolano sostuvo que en América Latina la integración

[1] Uruguayo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Codirector de la Revista de Derecho Social Latinoamérica (Buenos Aires) y de la revista Derecho Laboral (Montevideo). Ex-funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

es anterior a la globalización. Señalaba que, por ejemplo, el Pacto Andino y otras propuestas son muy anteriores al actual proceso de globalización. A esa afirmación, hay teóricos que no la creen. La globalización empezó en 1492 con el inicio de la colonización española y portuguesa en América Latina, que de algún modo globalizaron la economía y la política de España y Portugal. Aceptemos que la actual globalización comienza en los 80 del siglo pasado, o aun reconozcamos que la globalización inició en 1492, lo cierto es que hay una etapa de la globalización que tiene características muy particulares y es respecto a esta globalización que la vieja idea latinoamericana de integración cobra un nuevo sentido y una nueva importancia.

Ante la nueva globalización, aparece como una alternativa la integración regional, en lugar de la globalización o como una forma de insertarse en la globalización. La globalización actual es la profundización del sistema capitalista y sus postulados teóricos: libre competencia, libre mercado, especialmente a partir de la caída del muro de Berlín en 1989, donde la gran potencia que confrontaba con los Estados Unidos y el sistema capitalista en general, pierde peso y deja de ser una gran potencia. Pero la globalización de los 80, 90 y actual, tiene otro elemento que aceleró el proceso. Me refiero a la revolución tecnológica de la informática de la era digital, que produjo la compresión del espacio y el tiempo.

La nueva globalización no trajo el fin de la historia, pero talvez si haya traído el fin de la geografía, porque a partir de la revolución informática y tecnológica, es posible estar de América Latina a Europa de un día para otro. Es perfectamente posible, con ayuda de nuestra computadora, sacar un capital de un país y colocarlo en el acto en otro y con la transistorización, es fácil desmontar una empresa en cualquier país y montarla en otro. Esto determina el fin de los límites geográficos.

Por tanto la movilidad y la comunicación instantánea se convierten en un requisito de naciones. En el mundo de hoy, se es móvil o no se es nada. En el mundo de hoy, esta comprensión del espacio y del tiempo ha concedido una ventaja adicional e inconmensurable al

capital sobre el trabajo, sobre el gobierno. Porque los trabajadores siguen siendo sedentarios, aunque tengan libre circulación no emigran en masa de un día a otro, sino solo cuando tienen una necesidad de capital. La limitación de sedentarismo del trabajador, también la tiene el Estado, que tiene definida su soberanía, su poder y su competencia por límites geográficos del Estado nacional. Esto quiere decir, que el único móvil en este mundo globalizado, y que hace de la movilidad el número uno para tener éxito, es el capital. La movilidad no la tiene el Estado, no la tiene el gobierno y tampoco los trabajadores.

La localización es una desventaja. Un confinamiento que sufre el Estado nacional y los trabajadores, no así el capital. En el plano comercial y económico ante la globalización así planteada, hay dos alternativas: el libre comercio que es una especie de todos contra todos y sálvese quien pueda, como aparece en un film brasileño de los años 70, cada uno por sí y Dios contra todos. La segunda alternativa, como sustituto de la globalización, o como una forma de jugar el juego del libre comercio globalizado, es la integración regional que apunta a crear un mercado interno mayor que el nacional. Esto está claramente estipulado en la declaración socioeconómica del MERCOSUR. También apunta a competir mejor y a tener una presencia política mayor en ese mundo exterior globalizado.

¿Qué puede pesar en el concierto político mundial la producción de un país tan pequeño como Uruguay? Si aparece como parte del MERCOSUR ya es otra cosa, ya pesa más. La dimensión social de la integración regional consiste en que esta y el libre comercio tengan originalmente objetivos económicos, comerciales y también políticos, Esto, inevitablemente provoca efectos sociales. A esos efectos sociales y laborales de integración se les llama la dimensión social o libre comercio. Efectos sociales que en principio se quiere que sean positivos. Se apuesta, aunque sea a largo plazo, que será positivo. Pero inevitablemente, estos procesos en el corto plazo producen algunos efectos negativos inevitables. Sobre todo la desocupación sectorial, los sectores menos profesionales, menos competitivos, van a sufrir en la hipótesis del libre comercio o de

la integración regional. Todos vamos a estar tentados de competir dentro de nuestro grupo, con menores salarios y mano de obra más barata.

Todo lo anterior es la dimensión social del proceso de integración que requiere también un redimensionamiento de los sectores. Ya el sindicato nacional no puede jugar en la cancha del libre comercio o de la integración regional, necesita internacionalizarse o regionalizarse. Tampoco el gobierno puede jugar solo, tiene que hacerlo en alianza con los otros gobiernos que están jugando ese mismo partido. Inevitablemente los procesos de libre comercio y de integración, tarde o temprano generan una red normativa regional que va a regular esos efectos sociales. Dicho esto de manera introductoria, vamos ahora a presentar una tipología, una clasificación de los acuerdos de libre comercio.

Tipología de acuerdos de integración regional

Haremos dos clasificaciones, una económica y otra jurídica. En la tipología económica comercial se habla de cuatro niveles de integración internacional.

- El primer nivel lo constituyen los Acuerdos de Libre Comercio, donde dos o más países generaron una zona de libre comercio entre ellos y exportan e importan los productos propios sin cobrarse aranceles. Pero cada país de esa zona de libre comercio mantiene sus propios aranceles ante terceros. Este es el nivel mínimo de integración, tan mínimo que algunos dicen que no llega a ser libre comercio.

- El segundo nivel de integración es la Unión Aduanera, los países ya no solo no se fijan aranceles en el comercio interno, sino además, acuerdan aplicar el mismo arancel ante el resto del mundo. De manera que los miembros de la integración aduanera cobrarán por el ingreso de productos de terceros, el mismo arancel. Ejemplo de Unión Aduanera en la actualidad es el MERCOSUR.

- El tercer modelo de integración regional es aquel que ya no incluye solo la librecirculación de mercadería dentro del mercado común, sino que agrega la librecirculación de personas dentro del espacio regional.

- El cuarto nivel ya no sería comercial y económico, sería la unión política. Se crea una entidad confederal política de los estados. Este es el paso que está tratando de dar ahora la Unión Europea en esa búsqueda que ha sufrido una serie de percances. Sobre esta tipología comercial del libre comercio quiero agregar dos tesis:

    1. A mayor nivel de integración, mayor capacidad de resistir la globalización o de incidir en ella y no ser sujeto pasivo de la globalización.
    2. A mayor nivel de integración, también mayor desarrollo de la dimensión social, mayor necesidad de instituciones laborales, de normas laborales dentro del espacio de integración.

Tipología jurídica laboral

Si ya dijimos que todo espacio de integración tiende a generar un sistema de relaciones laborales regionales incluida una red de normas laborales, es necesario clasificar el tipo de normas regionales que se pueden crear. La tipología se divide en tres tipos:

Técnicas "cuasi legislativas" (normas laborales regionales)

Consiste en que un determinado espacio de integración regional aproveche normas laborales globales tipo legislativo, que contienen reglas de derecho generales o abstractas a imagen y semejanza de una ley nacional, pero que sería una ley internacional, con vocación de regular directamente las relaciones de trabajo, reconociendo derechos de trabajo a empleadores, trabajadores y obligaciones directas a los individuos. Es el caso del Tratado de Alburquerque, de los pactos y declaraciones de derechos humanos.

Técnicas contractuales o promocionales

No hay una regla de derecho general sino un acuerdo entre gobiernos para actuar de determinada manera en lo social, por ejemplo la cláusula social en los acuerdos de libre comercio, además de los códigos de conducta de los que hablaba el doctor Sanguineti, y los sistemas de preferencias arancelarias de los Estados Unidos y de la Unión Europea.

No puedo dejar de mencionar un tercer tipo de norma que surge en los bloques de integración regional. Es la autonomía colectiva nacional. Así como a nivel nacional no sólo hay normas legales, constitución, decretos, etc. sino además hay normas autónomas. A nivel internacional pasa lo mismo, hay normas internacionales de tipo estatal, pero cuando el proceso de integración está muy avanzado hay normas colectivas celebradas entre los sindicatos internacionales, cámaras empresariales regionales o internacionales.

Sobre esta tipología de cláusulas sociales en apoyo del libre comercio frente a normas supra regionales de tipo cuasi legislativo, yo quisiera también arriesgar algunas hipótesis de trabajo:

- La superioridad teórica, técnica del sistema latino, de grandes reglas de trabajo que crean derechos subjetivosdirectamente aplicables. Los derechos laborales se proclaman y se garantizan por siglos, independientemente de que afecten el libre comercio. Mientras que en los acuerdos de libre comercio los derechos laborales se proclaman y se garantizan solo en la medida en que su violación pueda afectar el libre comercio. El objeto de protección en el primer caso son los derechos laborales, mientras que en el segundo caso, el valor protegido es el libre comercio y los derechos son protegidos solamente en la medida que afecte el libre comercio.

El DR-CAFTA claramente dice que las partes deberán cuidar que su legislación nacional no sea desaplicada de forma tal, que afecte el libre comercio. Solo vamos a controlar aquellas violaciones de derecho que puedan afectar el libre comercio. El sistema latino de la regla de derechos que crea derechos laborales valiosos por sí mismos, es técnica y teóricamente superior al acuerdo de libre comercio que protege primero a éste.

.

- La segunda hipótesis es la existencia de una correspondencia entre el diálogo de un mínimo de integración y el tipo de regulación laboral. Mientras que en los acuerdos de libre comercio predominan las técnicas indirectas, en los otros niveles de integración prevalecen las técnicas cuasi legislativas. Porque en esos acuerdos el objeto principal es el libre comercio y no los derechos sociales. Mientras que en los acuerdos superiores ya se está pensando en crear una normativa acorde con esos pasos superiores, independientemente que afecten o no al libre comercio.

La misma diferencia se da en todos los aspectos. Por ejemplo, en los sistemas de solución de controversias, en los acuerdos de libre comercio tienden a ser los arbitrajes, mientras que en las Uniones Aduaneras o Mercados Comunes, tienden a crearse otras jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales. Verdaderos tribunales a imagen y semejanza de los tribunales nacionales para la aplicación de las normas.

- Una tercera hipótesis de carácter político. Se han adoptado ahora técnicas anglosajonas que son cláusulas sociales en los acuerdos de libre comercio. En los otros acuerdos regionales en donde no han participado los Estados Unidos, han predominado las técnicas latinas como el MERCOSUR. Analizaremos entonces las principales de estas iniciativas.

II TÉCNICAS CUASILEGISLATIVAS

- **Unión Europea**

Dentro del primer modelo, el ejemplo más importante es la Unión Europea, que es la experiencia de integración regional más avanzada y con mayor desarrollo de lo social. A pesar de que para los europeos, comparados con sus expectativas se ven atrasados, nosotros los vemos infinitamente avanzados.

A la Unión Europea los estados le han transferido soberanía y es ejercida por la Unión Europea. En ese marco, hay un conjunto de normas laborales muy importantes y muy desarrolladas. Cuando el Consejo de Europa, que es el órgano interestatal, se propone dictar una directiva sobre temas sociales laborales, tiene que comunicarlo a los interlocutores sociales, a la confederación europea de sindicatos y a la unión de industrias de la comunidad europea.

Los actores sociales de sindicatos internacionales cuentan, a partir de ese momento, de nueve meses para regular, si así lo desean, el punto a través de un convenio europeo. Si en el plazo de nueve meses acuerdan un convenio colectivo europeo, esa es la norma internacional que regirá. Si al cabo de nueve meses no se han puesto de acuerdo, entonces el Consejo de Europa reasume la competencia.

Además de todo lo contenido en el tratado, hay otro tipo de normas. Las directivas como institución son normas dirigidas a los Estados para que armonicen los derechos nacionales en la línea indicada por la directiva. Crean obligaciones para los Estados de hacer converger sus legislaciones nacionales en el sentido indicado. A partir de los años 70 surgió un cambio revolucionario. Se establece un nuevo orden que es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en determinado momento de los años 70 inauguró una jurisprudencia revolucionaria. Dijo que aquellas normas de las directivas que sean precisas, claras, y que puedan ser aplicadas de forma directa o automática, son autoaplicables y pueden ser aplicadas por cuestiones humanistas. A partir de ese

momento, cualquier ciudadano puede demandar no solo ante la justicia de su país, ante el órgano judicial de su provincia, de su ciudad, un determinado derecho, fundándose en la directiva de la Unión Europea.

Hay muchas directivas autoaplicables sobre derechos laborales. Para cerrar, es necesario subrayar que la Unión Europea también desarrolló la regionalización, la internacionalización de los actores sociales. La Unión Europea posee soberanía supranacional propia, delegada por los Estados. La existencia de un Tribunal de Justicia internacional, y la jurisprudencia revolucionaria para que las normas sean precisas y claras. La existencia de una autonomía colectiva regional. Hay un número muy importante de convenios colectivos que debe oscilar entre 60 y 100 contratos colectivos, pero muchos de ellos, también convenios colectivos del sector agrario. La existencia de una normativa laboral supranacional, exigible y directamente aplicable con carácter de forma mínima, aplicable abiertamente por cualquier juez nacional.

El segundo ejemplo es la Comunidad Andina de Naciones. El Pacto Andino tiene el mérito de haber sido precursor en América Latina y surge con el Acuerdo de Cartagena de 1961. Pero ha sufrido un defecto latinoamericano, muchas y buenas normas, nada y poco aplicables, lo que hace recordar "La ley es como la moneda, mientras más se emite, menos vale" Tiene muchas normas pero escaso grado de aplicación.

La Comunidad Andina de Naciones con relación sumamente programática y una cierta cultura muy latinoamericana declarativa, que tiende a pensar como si las normas fueran una pieza literaria que no tiene en realidad una vocación de aplicación práctica. Forma parte del tropicalismo latinoamericano. En todo caso, hay que reconocer a la Comunidad Andina de Naciones su carácter precursor y haber sido un proyecto ambicioso que se proponía llegar a la integración política, además de la económica.

MERCOSUR

Integrado por los cuatro países, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, es una zona de libre comercio y una Unión Aduanera. Los países intercambian productos sin cobrar aranceles y además, fijan los aranceles para las importaciones de todos los países que vengan de fuera. Se destacan tres órganos laborales del merco MERCOSUR.

- El subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales. No es fácil, es un grupo de problemas y de propuestas de trabajo que tiene una integración tripartita. Fue la puerta de entrada del tripartismo, de la participación del diálogo social

- Es el motor que creó toda la normativa laboral del MERCOSUR, fue discutida y proyectada, aunque no aprobada en este grupo de trabajo. Un segundo órgano laboral del MERCOSUR es el Foro Consultivo Económico Social, que es una especie de comité económico social.

- El tercer órgano del MERCOSUR es la denominada Comisión Sociolaboral, que es una especie de Tribunal que tiende a vigilar la aplicación de una de las normas, que es la declaración de derechos fundamentales en el trabajo. En cuanto a las normas del MERCOSUR hay que mencionar las siguientes:

    1. La existencia de un pequeño elenco de Convenios Internacionales de Trabajo que crea un piso mínimo de normativas para los cuatro países.

    2. El Tratado multilateral de seguridad social del MERCOSUR, que permite que haya unas normas mínimas de seguridad social para el bloque.

    3. La Declaración Laboral del MERCOSUR aprobada en 1998 y que es una carta de derechos humanos. Se discute si es una norma exigible, ejecutable y reclamable.

4. Un Convenio Colectivo regional.

5. Una alta participación sindical en el MERCOSUR laboral. Se incluye el derecho al diálogo social a nivel nacional y regional. Debe destacarse la estructuración regional de los actores sociales que conforman una central de trabajadores del cono sur con una actividad de coordinación a nivel internacional muy activa. Además de valorar una red normativa laboral en construcción.

Hasta aquí nos hemos referido a sistemas (Unión Europea, MERCOSUR, Comunidad Andina) que jurídicamente no acuden a la cláusula social, acuerdos de libre comercio sino a la generación de normas de inspiración legislativa y que en lo económico son entes que aspiran a superar, hasta llegar a altos niveles de integración.

1. Otras iniciativas

El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos, Canadá y México, que tiene como instrumento anexo, una cláusula de cooperación laboral regional. Este Acuerdo establece que las legislaciones nacionales deberán observar once derechos o principios reconocidos como derechos, que deberán ser reconocidos por las legislaciones nacionales. Se crean órganos y procedimientos de control y si hay una pauta de incumplimiento evidenciada en el informe, se puede ir al Tribunal y pagar una multa (contribución monetaria). El Estado infractor deposita el monto en un fondo que servirá para mejorar su propio régimen nacional en la materia. Si la multa no es pagada, es posible suspender las relaciones de libre comercio hasta la suma necesaria que haga efectivo el pago.

Hay que destacar su Acuerdo Complementario, donde hay un compromiso de que la legislación nacional observe determinados derechos proclamados internacionalmente. También hay que destacar la posibilidad de aplicar sanciones económicas efectivas por incumplimiento.

IV. CONCLUSIONES Y EVALUACION

La integración regional precede a la actual etapa de la globalización, sea como alternativa o una modalidad o como estrategia para enfrentar la globalización. La integración regional actúa como una forma de Estado.

Todo espacio de integración regional genera problemas sociales y por ese lado tiende a provocar la reestructuración de los actores sociales y la creación de normas laborales de nivel superior, de nivel regional.

Hay una dicotomía de dos grandes modelos de manejo de los derechos sociales en la integración. Por un lado, el sistema latino de integración que reconoce derechos subjetivos directamente a los trabajadores y que pueden ser exigibles por cualquier trabajador ante cualquier ante, cualquier órgano judicial, no solamente internacional sino también nacional

El sistema anglosajón de técnicas contractuales o promocionales que no crean derechos exigibles por los ciudadanos, sino que crean obligaciones entre los Estados.

En este sentido, uno percibe una superioridad técnica y teórica del sistema latino de creación de reglas de derecho, sobre todo, porque crea derechos directamente exigibles y porque los derechos fundamentales son protegidos por sí mismos. El valor es el derecho social o laboral. En el otro sistema, determinados derechos se protegen, se controlan solo en la medida que su incumplimiento afecte el libre comercio. En todo caso, quiero decir que esta preferencia por los sistemas latinos es técnica y teórica, porque es probable que la amenaza implícita de una sanción económica pueda ser más eficaz que el control jurisdiccional o cuasi jurisdiccional que se pueda aplicar.

Habría que reflexionar sobre que los sistemas convencionales de los pactos de libre comercio, y del sistema europeo de grandes reglas internacionales, son muy diferentes pero no son incompatibles.

Nada impide que haya un acuerdo de libre comercio con cláusula social protegiendo el libre comercio y permitiendo una sanción económica y al mismo tiempo, una regulación de carácter objetivo con reglas de derecho que reconozcan derechos por su propio valor, y prevea tribunales para el control y cumplimiento de esas normas.

La eficacia práctica no ha sido lo más destacado de ninguno de los dos sistemas, debemos dejar de lado Europa que ha logrado un sistema de eficacia. El sistema latino tiene como ejemplo al MERCOSUR, pero todavía se está discutiendo si su ley laboral es de aplicación efectiva. En el sistema anglosajón que prevé una multa, suponemos que tiene más garras, sin embargo, cuando se analiza detenidamente, no hay ejemplo de aplicación real de una multa.

Como opinión personal, apuesto a la aplicación judicial nacional. Creo que esa es garantía. En la medida que sean compromisos entre gobiernos, no se van a agredir, no se van a aplicar la multa. Yo prefiero un sistema que le garantice a cualquier trabajador que pueda ir ante cualquier tribunal nacional o internacional a denunciar el incumplimiento de sus derechos. El sistema latino puede tener reglas de derecho autorefutables ante cualquier tribunal. No es que tengamos malas normas, el problema es la eficacia y bajo grado de aplicación, y estas son búsquedas febriles de lograr un grado de cumplimento y eficacia.

Septiembre 2011

Derechos de los empleadores nicaragüenses

Doris Escalona[1]

Introducción

En la legislación laboral nicaragüense se observa que el poder o potencialidad de realizar una acción o ejercer una potestad es denominada como derecho o facultad, sin que ello implique una calificación de primacía de una acepción sobre otra.

Por una parte, destaco que la Ley Nº 185 "Código de lo Trabajo" define en capítulos separados la figura del empleador, sin hacer referencia al empresario y a la empresa. El art. 8 del citado texto legal estipula que "*empleador es la persona natural o jurídica que contrata la prestación de servicios o la ejecución de una obra a cambio de una remuneración".* Por ello se presume que toda persona que asume una actividad productiva se convierte en empresario, aun cuando no cuente con medios económicos suficientes.

Por otra parte, también se define la figura de empresa, en el art.12 del CT*: "la unidad económica de producción, distribución y*

[1] Venezolana. Licenciada en Derecho UCA Managua. Diplomado Derecho Labral (UCA) Diplomado Superior Derecho Procesal Laboral. Abogado Laboralista. Docente Titular en Temas Laborales y de Seguridad Social, Cámara de Comercio de Nicaragua (CACONIC), Nicaragua Training Institute (NTI) e Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos (INEH); miembro de la Comisión Laboral del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y Asesora Laboral y Administración de Recursos Humanos de empresas de zonas francas.

comercialización de bienes y servicios. Se consideran como parte de la empresa los establecimientos, sucursales creadas para el crecimiento y extensión de sus actividades siempre que no constituyan una persona jurídica diferente".

Asimismo destaco que se abordará la cuestión desde la óptica de los derechos individuales de los empleadores.

Fuentes de derechos de los empleadores

Los derechos de los empleadores se encuentran consagrados en diversos cuerpos legales. Su expresión puede ser positiva si existe una disposición expresa que delimite el ejercicio de un derecho o, por el contrario, ante la ausencia de una prohibición expresa, dentro del amplio margen que otorga el derecho de propiedad y en ejercicio de una actividad lícita los derechos de los existen *per se*. Las fuentes del derecho del empresario no son otras que las propias del derecho laboral, siendo las más relevantes:

a. Constitución Política
b. Tratados internacionales (Convenios OIT)
c. Leyes, decretos y reglamentos
d. Fallos judiciales
e. Convenios colectivos
f. Usos y costumbres

A continuación haré una breve referencia a los preceptos contenidos en la Constitución Política para luego analizar las principales fuentes de derechos de los empleadores en Nicaragua, las que se clasifican conforme se trate de cuestiones de derecho individual o colectivo. Por último haré una referencia a una última categoría de derechos que denominaré "derechos ante la autoridad de aplicación".

Constitución Política

Teniendo presente que se trata de la Ley Fundamental en el ordenamiento jurídico nicaragüense, reviste especial importancia analizar si de sus artículos principalmente programáticos se

otorgan derechos o se imponen restricciones a los empleadores o empresarios.

El pilar sobre el cual se sustenta el orden constitucional nicaragüense no es el artículo 5 de nuestra Carta Magna. En este se otorga igual rango al derecho a trabajar que al de ejercer toda industria licita. También se proclama el derecho a "*usar y disponer de la propiedad y de asociarse con fines útiles".*

Es decir que no quedan dudas que es un derecho de jerarquía superior el organizarse en forma de empresa y explotar las potencialidades del ingenio y el capital, para lo cual es una posibilidad cierta contratar trabajadores, quienes sumarán su esfuerzo en los términos del acuerdo laboral que suscribirán con su principal.

El derecho a ejercer toda industria lícita se conjuga con la facultad de disponer y usar de la propiedad y de asociarse con fines lícitos. La facultad de asociarse debe interpretarse en un sentido amplio, ya sea con el propósito de la asociación de índole comercial, persiguiendo un lucro, o meramente civil.

Teniendo presente que el empresario o empleador es propietario de su industria o empresa y que en el ejercicio de sus legítimos derechos adquiere conocimientos industriales o comerciales que tienen valor en sí mismos, la Constitución lo protege frente a terceros a quienes no les asiste el derecho para acceder a la información que puede ser valorizada. El artículo 44 de la Constitución Política afirma que *"se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles y de los instrumentos o medios de producción. En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes".*

En tal sentido e interpretando adecuadamente la norma constitucional, entiendo que es un derecho del empresario de rango superior preservar su propiedad, sea esta material o intelectual. Por ello la información confidencial cualquiera sea la

materia sobre la cual verse, es propiedad del empresario y puede legítimamente, si existiera la potencialidad de un perjuicio, negarse a suministrarla a la entidad gremial sin que ello pueda implicar la denuncia de práctica desleal.

Derecho individual
Desde el punto de vista del derecho individual, la principal fuente de derechos es la Ley 185 "Código del Trabajo de Nicaragua".

Código del Trabajo

El derecho laboral nicaragüense aunque está codificado, existen diversas leyes que tratan distintas materias propias del derecho laboral. Sin embargo el Código del Trabajo (CT) es la ley principal de la cual surge la mayoría de los derechos y deberes que las partes deben respetar en un contrato de trabajo.

Una visión sesgada de las obligaciones y derechos que se derivan del contrato de trabajo solo aprecia el deber y no la facultad que se contrapone en toda relación bilateral. Detrás de una obligación es común que el legislador otorgue al empleador como compartido por el cumplimiento derechos en expectativa, los que en muchas ocasiones por uso y costumbres mal entendidos se han dejado de afirmar.

Subcontratación y delegación: Es común asociar esta figura con la de fraude laboral. Por distintos motivos los sindicatos persiguen la tercerización en todas sus formas sin contemplar que en muchos casos obedece a una necesidad impostergable de la empresa. En los términos del art. 9 del CT, y sujeto a las condiciones que marca la ley, el empleador tiene derecho a tercerizar, a subcontratar y a delegar en otras empresas, trabajos o servicios que pueden resultar cercanos a su actividad normal o específica.

Elección del personal: La empresa tiene el derecho de elegir el personal que le acompañara en su gestión, con el único limitante que el empleado deberá ser capaz para celebrar el contrato de trabajo.

Asimismo la empresa puede optar por el tipo de contratación con la cual se vinculará con el personal, existiendo distintas modalidades conforme la legislación aplicable.

Condiciones de trabajo. Remuneración: El empleador tiene el derecho de ofrecer al personal que contrate la retribución que considere justa, debiendo respetar los mínimos impuestos por la Comisión Nacional del Salario Mínimo o los pactados en los convenios colectivos.

Facultad de organización: Hemos visto que la propia Constitución Política estipula que el derecho de propiedad es de rango superior. Es decir, que el empresario es dueño de su empresa. Como derivación del ejercicio de propiedad, el empresario debe organizar sus unidades de trabajo, haciendo confluir los recursos materiales con los humanos. La facultad de organización no difiere sustancialmente de la facultad de dirección.

Facultad de dirección: Una vez más el derecho de propiedad del empresario se expresa en la posibilidad de ejercer el derecho de dirección de la industria o comercio que lleva adelante. Este derecho presupone que las partes en la relación de trabajo no son pares. Existe la figura del empleador propietario de la empresa y el empleado, contratado bajo ciertas condiciones. Hay una relación jerárquica que debe ser ejercida con prudencia y dentro del marco de la relación contractual que implica la relación laboral. El CT de Nicaragua en su art. 19 indica que *"la relación laboral o de trabajo, cualquiera que sea la causa que le de origen, es la prestación de trabajo dé una persona natural subordinada a un empleador mediante el pago de una remuneración".*

En el marco de esta relación laboral el derecho del empresario tiene distintas atribuciones, desde la asignación de tareas, calificación profesional, diagrama de puestos de trabajo, turnos de trabajo, etc.

Otorgamiento de vacaciones: Relacionado con la facultad de dirección se inscribe en la potestad de la empresa de diagramar el

periodo en el cual el dependiente gozará de su licencia vacacional, con las pautas y limitaciones propias que el código del trabajo impone.

Diagramación de la jornada: Es la facultad del empleador de diagramar la jornada de trabajo, su extensión, los días en que se ejecutará la jornada laboral, los intervalos de descanso en turnos rotativos, en jornadas diurnas, mixtas o nocturnas, etc.

Suspensiones por causales económicas: El empleador asume riesgos en su actividad empresarial. Aun en dicho supuesto la ley presupone que hay ciertas circunstancias que no pueden ser previstas y cuyas consecuencias deberían recaer sobre el empresario. Por ello en supuestos de excepción se admite que el empresario proceda a suspender al personal con la obligación de abonar seis (6) días de salario a los trabajadores.

Facultad de control: Un derecho que se deriva de la facultad de dirección es el del control. El control puede presentarse en distintas facetas: control de tareas, de asistencia, de puntualidad, de salida, productividad y tantas otras variables como iniciativas o necesidades lícitas puedan presentarse.

Control de ingreso: El empleador tiene el derecho a controlar el ingreso del personal al establecimiento no solo en cuanto a los horarios estipulados, sino también puede hacerlo para verificar que no se introduzcan materiales extraños o peligrosos.

Control de egreso: El control de egreso debe ser practicado sin que el sistema implementado pueda dar lugar a denuncias por discriminación. Es decir si se utilizan los medios mecánicos o debe controlarse a todos los empleados o el sistema debe activarse automáticamente. No debe responder a una orden del personal de seguridad, ya que ello podría dar lugar a una denuncia por discriminación.

Controles médicos: Los controles médicos por parte del empleador no solo es un derecho del empleador, sino que se han convertido

en una obligación legal. Por ello el personal debe someterse en los plazos y bajos las condiciones establecidas por la ley y las instituciones de salud correspondientes.

Facultad de modificar las formas y modalidades del trabajo: Este quizás sea el más controvertido de los derechos del empresario y el más duramente cuestionado por la doctrina *ius laboralista*. Ello debido a que consta la posición dogmática y desmembrada de la realidad que sostiene a ultranza que las prácticas laborales son inalterables y que lo que ha sido otorgado en términos de salario, jornada o condiciones de trabajo no puede ser materia de cambio, aun cuando las condiciones que motivaron la concesión han desaparecido, se mantiene el derecho otorgado por ley.

Bueno es resaltar que la potestad de hacer no es absoluta, pero no por ello el empresario debe presumir que nada puede modificar. En el ejercicio del *iusvariandi* el empresario debe evitar incurrir en conductas abusivas, irrazonables o ilegítimas. De cualquier forma, aun cuando se alteren las condiciones fundamentales del contrato de trabajo, en caso de que el empleado preste su conformidad en forma libre y voluntaria, es admisible la novación del mismo.

Contra esta posición se alzan airadas voces de protesta que quieren intervenir en la autonomía de las partes con la falsa creencia que una protección cerrada produce garantía de estabilidad y calidad laboral, que a mi entender, es totalmente equivocado.

Facultades disciplinarias: El empleador, como es lógico, es el propietario de su negocio. No solo tiene la dirección de los factores productivos y del trabajo, sino que además tiene potestades disciplinarias. Las sanciones posibles van desde una mera amonestación o llamado de atención hasta el despido.

Sanciones que puede aplicar el empleador:

a) Amonestación
b) Suspensión disciplinaria
c) Despido

Estas son en definitiva las tres posibilidades sancionatorias de las que dispone el empleador, su graduación y la manera en que las aplica dependerá de la gravedad de la falta que se comete. La sanción necesariamente debe ser proporcional a la falta cometida y debe guardar contemporaneidad con los hechos que se imputan. En ningún caso la sanción puede ser económica, es decir, traducirse en multas o recargos.

Derecho a rescindir el contrato de trabajo: El sistema laboral nicaragüense impone la estabilidad impropia. Esto equivale a decir que el despido tiene efectos jurídicos, aun cuando el empleador no invoque causa, la disolución contractual opera con la notificación de la decisión rescisoria, lo cual desencadena la obligación de reparar los daños en forma tarifada. La ley estipula que la totalidad de los daños derivados del despido se encuentra contenidas en la indemnización de ley. Por ello, el empleador al despedir tiene certeza de las siguientes circunstancias:

a) La consecuencia de su decisión. Ruptura de la relación laboral
b) Indemnizar por el despido sin justa causa.

Claro está que en virtud del derecho disciplinario que le asiste al empresario, de verificarse que el empleado incurrió en una falta grave y que la misma impide la prosecución de la relación laboral, el despido podrá operarse sin el pago de la indemnización.

Derecho colectivo

Son los derechos del empresario frente a la crisis, la negociación colectiva y al control de las relaciones con la clase sindical. La empresa en materia colectiva tiene amplias facultades para resolver sobre distintos aspectos de la negociación. Es así pues que el empleador puede decidir negociar colectivamente por empresa, por grupo de empresa, por sector o actividad. El derecho a negociar no implica que pueda por *contrario sensu* negarse a la discusión paritaria. Por ello, de ser la entidad gremial la que solicita

la apertura de negociaciones, el empresario deberá encarar las mismas de buena fe.

Negociar no significa que exista la obligación de acordar, por lo cual el empresario tiene el derecho a no suscribir o a no consentir si los términos del hipotético convenio no satisfacen sus expectativas.
Derechos frente a la autoridad de aplicación

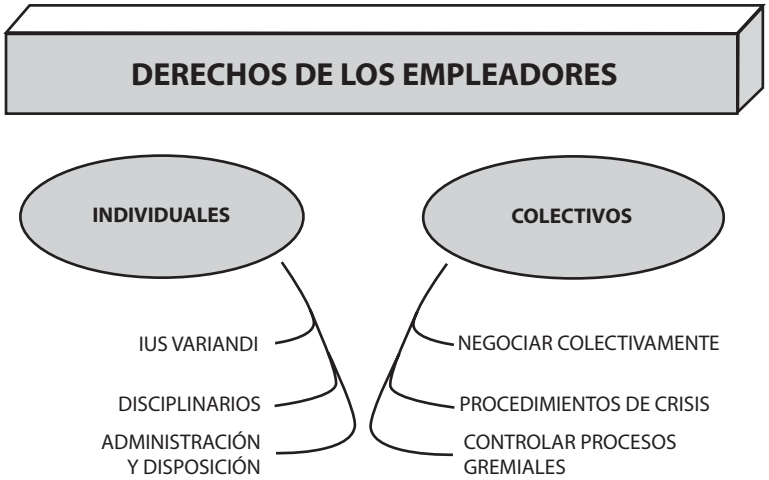
Los derechos del empresario no se agotan en la relación que se establece entre el empleador y sus empleados o, en su caso, sus representantes. Existen derechos que le asisten a la empresa y que deben ser opuestos a la administración laboral o la entidad que en definitiva resulte la autoridad de aplicación.

A manera de ejemplos se pueden enumerar los siguientes derechos:

1. **Derecho a la información:** La empresa tiene el derecho a acceder a la información y estadística que se genera en las distintas dependencias públicas.

2. **Derecho a solicitar al Ministerio de Trabajo la intervención de la administración:** En diversos supuestos el empresario puede solicitar al Ministerio del Trabajo que disponga por intermedio de funcionarios la constatación de derechos o circunstancias que se denuncian, medidas de fuerza, huelgas ilegales, tomas de empresas, etc.

3. **Derecho a debatir en forma amplia las sanciones administrativas:** El derecho del empresario en este aspecto implica a su vez la posibilidad de producir prueba, recurrir jerárquicamente y eventualmente apelar de las decisiones administrativas y ante los jueces y tribunales de justicia.



Conclusión

El presente este artículo no pretende ser un análisis exhaustivo de todos los derechos de los empresarios en el campo del derecho laboral, se detectan distintos campos en los cuales los mismos se expresan:

a) Derechos Individuales
b) Colectivos
c) Ante la administración

Los derechos y sus fuentes no contribuyen un número clausus ya que existen numerosas facultades no descritas en esta breve exposición, combinaciones de derechos o expresiones de libertad empresaria que, conforme la dinámica que impone la relación del trabajo y la organización que decida imponer el emprendedor, se van integrando.

La inexistencia de inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral

Marcelo Pablo Richter[1]

Es de público conocimiento en el foro guatemalteco que existe una incorrecta interpretación de las convenciones internacionales que reconocen inmunidades y privilegios, sobre todo, los referentes a la inmunidad de jurisdicción a los agentes diplomáticos y consulares, los representantes de los Estados en misiones especiales y los representantes de los Estados ante determinadas organizaciones internacionales. Este trabajo pretende demostrar, que a la luz de las convenciones internacionales, de la legislación y de la jurisprudencia analizada, que no existe inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral.

I. ¿Qué es la inmunidad de jurisdicción?

El derecho internacional contempla diversos supuestos en los que los tribunales de un Estado no pueden ejercer jurisdicción, por tratarse de personas, entidades o situaciones cubiertas por lo que se conoce como "inmunidades jurisdiccionales". Las inmunidades pueden ser concedidas por el derecho Internacional positivo (escrito),

[1] Argentino, Abogado por la Universidad Católica de Salta (República Argentina). Desde 2002 reside en Guatemala, donde trabajó como consultor para la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ); y como asesor e investigador en la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. Magíster en Derecho Constitucional. Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Profesor universitario. De 2006 a 2009 se desempeñó como Abogado Coordinador de la Sección Laboral en la Corte de Constitucionalidad. Actualmente se desempeña como Abogado Asesor de Magistratura y como Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Constitucional de ese Tribunal.

es decir, gracias a las disposiciones de un tratado o convención internacional, o por el derecho internacional consuetudinario (costumbre), sin perjuicio de aquellas convenciones que codifican la costumbre internacional.

Entre las convenciones que reconocen regímenes de inmunidades y privilegios se tienen: la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal de 1975, la Convención sobre las Misiones Especiales de 1969. Estos tratados internacionales reconocen inmunidad de jurisdicción a los agentes diplomáticos y consulares, a los representantes de los Estados en misiones especiales y a los representantes de los Estados ante determinadas organizaciones internacionales.

Además, las inmunidades también pueden ser otorgadas en virtud del derecho internacional consuetudinario, es decir, de carácter no escrito, cuya fuente es la costumbre internacional, entendida como el conjunto de actos del Estado y de otros sujetos de derecho internacional que se repiten de manera uniforme y constante durante un período determinado hasta dar lugar a un uso o modelo de comportamiento (elemento material), con la convicción subjetiva de tales sujetos de que al seguir dicho modelo de comportamiento o al plegarse a tales usos están acatando una norma jurídica que así lo establece y están actuando de tal manera en cumplimiento de dicha norma (elemento psicológico - *opinio juris*).

Por el derecho internacional consuetudinario algunos altos cargos del Estado, como el Jefe de Estado, el de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores, gozan de inmunidad de jurisdicción en otros Estados, tanto en materia civil como penal. La costumbre mencionada ha sido recogida por la Corte Internacional de Justicia; por ello, en su jurisprudencia ha señalado específicamente que es el derecho internacional consuetudinario y no el positivo el que establece que "ciertos altos cargos del Estado", como el Jefe de Estado, el de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores gozan

de inmunidad de jurisdicción en otros Estados, tanto en materia civil como penal. Lo descrito anteriormente significa que durante el período en el que éstos ocupen su cargo no se podrá diferenciar entre sus actos de carácter oficial y los de ámbito privado, por lo que la inmunidad se hará extensiva para ambos casos, es decir, que estos altos funcionarios, mientras estén activos, disfrutarán de inmunidad de jurisdicción absoluta.[2] Una vez que se produzca el cese en el cargo, y siempre que se tenga competencia según el Derecho Internacional, los tribunales de cualquier Estado podrán juzgarlos por actos cometidos antes o después de su mandato, o por aquellos cometidos durante su mandato pero en su condición privada, es decir, la inmunidad es relativa.

No sólo los representantes de un Estado gozan de inmunidad jurisdiccional, sino que los propios Estados, por el principio de la soberanía del Estado y su igualdad soberana, también gozan de inmunidad de jurisdicción frente a los tribunales de un Estado extranjero. Este concepto ha sido desarrollado tradicionalmente por el derecho internacional consuetudinario y por la jurisprudencia interna de diversos países y, más recientemente, a través de leyes nacionales reguladoras del tema y por algunos tratados internacionales.

---

[2] No obstante, la inmunidad de jurisdicción penal no supone impunidad jurídica, por lo que la Corte Internacional de Justicia establece unos límites a la inmunidad de los cancilleres en los siguientes casos: 1. Cuando en el Estado de su nacionalidad no disfrute del privilegio de inmunidad de jurisdicción penal absoluta. En estos casos, el Ministro de Asuntos Exteriores en activo podrá ser juzgado por los tribunales de su país, es decir, se aplica el derecho interno. 2. Cuando su propio Estado haya decidido retirarle la inmunidad de jurisdicción de que disfruta. 3. Cuando se produzca el cese en el cargo. En este caso, y siempre que se tenga competencia según el derecho internacional, los tribunales de cualquier Estado podrán juzgar a un antiguo ministro por actos cometidos antes o después de su mandato, o por aquellos cometidos durante su mandato pero en su condición privada. 4. Cuando la competencia para juzgar al Ministro de Asuntos Exteriores, con independencia de que esté activo o ya haya sido cesado, se atribuya a un órgano jurisdiccional penal internacional que resulte competente. Como ejemplo se podría pensar en la competencia de los Tribunales Internacionales Penales de Ruanda y la antigua Yugoslavia o la Corte Penal Internacional (CPI) pues estos tribunales sí tienen jurisdicción para juzgar los actos realizados en su condición oficial.

II. Las inmunidades diplomáticas y consulares

Los agentes diplomáticos son los representantes de un Estado ante otro país. Existen también representantes de esa índole ante las organizaciones internacionales y enviados en misiones especiales. Entre sus funciones principales se encuentran las de representar a su Estado en aquél al que son enviados y proteger los intereses de su representado y el de sus nacionales, dentro del límite permitido por el derecho internacional.

Por lo establecido en las disposiciones de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, los agentes diplomáticos gozan de inmunidad de jurisdicción, la que se define *como "el conjunto de restricciones en el ejercicio de las competencias aceptadas por un Estado, ante el cual los agentes diplomáticos son enviados, para permitir a estos ejercer libremente sus funciones"*. El agente diplomático goza de inviolabilidad personal y de inmunidad de jurisdicción penal absoluta en el Estado que lo recibe. A su vez, goza de inmunidad de jurisdicción civil y administrativa, excepto en acciones reales sobre bienes inmuebles, sucesiones y las relativas a actividades comerciales o profesionales privadas (artículo 31, Convención de Viena de 1961).

El agente diplomático también está exento de la prestación personal de todo servicio público, cualquiera que sea su naturaleza, y de cargas militares en el Estado receptor (artículo 35, Convención de Viena de 1961). Los miembros del personal administrativo y técnico de la misión, siempre que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él su residencia permanente, gozarán de los privilegios e inmunidades concedidos a los agentes diplomáticos, salvo la inmunidad de jurisdicción civil y administrativa frente al Estado receptor, la cual sólo se extenderá a los actos realizados en ejercicio de sus funciones (artículo 37, numeral 2, de la Convención de Viena de 1961).

De igual modo, los miembros del personal de servicio de la misión, que no sean nacionales del Estado receptor ni tengan en él su residencia permanente, gozarán de inmunidad por los

actos realizados en el desempeño de sus funciones (artículo 37, numeral 2, de la Convención citada anteriormente). Por su parte, los funcionarios consulares y los empleados consulares gozan de inviolabilidad personal y de inmunidades frente a los tribunales del Estado receptor, las cuales sólo se circunscriben a los actos ejecutados en ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

III. La inmunidad de jurisdicción de los Estados

La inmunidad de jurisdicción de los Estados es una institución regulada por el derecho internacional consuetudinario, que se funda en dos principios: la máxima *"par in parem no habet jurisdictionem"*, en virtud de la cual las demandas contra el Estado ante los tribunales de otros Estados versaban sobre supuestos en los que el demandado actuaba como soberano, y el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Se considera como un derecho que posee cualquier Estado y una limitación que los demás Estados tienen en su facultad para dictar las normas que determinan la jurisdicción de sus tribunales o las competencias de sus órganos administrativos. Concretamente, esto significa que un Estado extranjero no puede ser demandado ni sometido a juicio ante los tribunales de otros Estados.

En algunos países se sostiene una concepción tradicional sobre la inmunidad del Estado, considerándola como absoluta, y por ello los Estados extranjeros no pueden ser demandados ni sometidos a la jurisdicción de los tribunales de determinado país, sea cual fuere la naturaleza del asunto en controversia.

El tema de las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, ha evolucionado constantemente y se ve influenciado por las novedades que se producen en la legislación y en la práctica de los Estados. Este es un tema que ha experimentado una de las evoluciones más notables en el derecho internacional, en el sentido de que el principio ha pasado, de ser absoluto, a ser restringido.

Es así como, en una segunda interpretación, la jurisprudencia de diversos países ha adoptado una posición restrictiva con respecto a la inmunidad de los Estados extranjeros, reconociendo que ésta no es absoluta dado que, como todo derecho, puede ser objeto de renuncia y tiene límites, según si se trata de actuaciones del Estado en ejercicio de los actos propios de su soberanía, actos de poder político (actos *jure imperii*) o si se trata de casos en que dichos Estados actúen como podría hacerlo un particular (actos *jure gestionis*), en razón de la protección del interés de los nacionales que realizan operaciones comerciales o de naturaleza privada con Estados u organismos estatales extranjeros.

En general, los nacionales del propio Estado pueden encontrarse con la imposibilidad de presentar reclamaciones y solicitar justicia ante sus propios tribunales, si los Estados extranjeros pueden ampararse en el principio de la inmunidad en litigios de naturaleza puramente comercial o privada. Además, la limitación del alcance de la inmunidad se justifica con el argumento de que los Estados extranjeros, al realizar operaciones comerciales, dejan de lado su soberanía y se sitúan en un campo de igualdad con los particulares con los que contratan.

Como se mencionó, el tema de la inmunidad de jurisdicción del Estado sigue estando regulado en forma predominante por normas de derecho internacional de carácter consuetudinario, es decir, por la costumbre internacional. Sin embargo, existen tratados internacionales que han codificado este tipo de normas; los primeros intentos se dieron en el ámbito regional europeo: el Convenio Internacional para la Unificación de Ciertas Normas Relativas a la Inmunidad de los Buques de Propiedad Estatal de 1926 y la Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados de 1972. Y en el seno de las Naciones Unidas, la Convención sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes de 2004.

Sin pretender desconocer el principio general de que todo Estado goza para sí y para sus bienes de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de otro Estado, es evidente que la actividad de los

Estados se desarrolla cada vez con mayor frecuencia al amparo del *jure gestionis* y rebasa los límites tradicionales del *jure imperii*. Por ello, es necesario promover un equilibrio entre la soberanía de los Estados y los intereses que intervienen cuando un particular celebra una transacción con un Estado, y una forma de lograrlo sería insistir en la distinción entre actos que tienen carácter soberano, público o gubernamental y actos de carácter comercial o privado. Además, no hay que soslayar que los Estados extranjeros están obligados a observar las leyes del Estado en el que desarrollan sus actividades y que, como es lógico, están obligados a observar sus obligaciones internacionales.

IV. No reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral

La norma más autorizada que regula lo referente a las fuentes del derecho internacional es la del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), instrumento que figura como parte integrante de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, se cuenta entre los tratados que han recibido mayor número de ratificaciones en el mundo, del cual Guatemala es parte.

En esta disposición se establecen como fuentes primarias o principales del derecho internacional los tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho. Al destacar los conceptos vertidos con anterioridad, debe quedar claro que no existe para Guatemala un tratado internacional, costumbre internacional o principios generales del derecho que establezcan la inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral.

En el plano internacional la tendencia va encaminada hacia la adopción de leyes internas y de convenciones (derecho positivo) que consagran expresamente la no inmunidad de jurisdicción de los Estados frente a procesos laborales. Entre estas se encuentran las leyes americanas de 1976 e inglesa de 1978, la Convención Europea de 1972 y, en el marco de las Naciones Unidas, la Convención sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes de 2004. Como ejemplo de esta consagración en legislaciones internas se

tiene la ley sobre Inmunidad del Estado del Reino Unido de 1978 (State Immunity Act), cuyo artículo 4-(1) dispone: *"4.- (1) Un Estado no es inmune respecto de procesos relacionados con un contrato de empleo entre el Estado y un individuo en los casos en que el contrato fue celebrado en el Reino Unido o el trabajo debe realizarse en todo o en parte allí"*.

En materia multilateral regional, el texto de la Convención Europea de 1972 sobre la Inmunidad de los Estados pretende establecer reglas comunes sobre la extensión de la inmunidad de jurisdicción, estableciendo que no es aplicable la inmunidad del Estado en los asuntos de naturaleza laboral. En el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas se expidió la resolución 55/150 del 12 de diciembre de 2000, que estableció el Comité Especial sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes.

En esta instancia se ha abogado por la aprobación y adopción de la tesis de la inmunidad restringida de los Estados y de sus bienes, particularmente en el no reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción en materia laboral, pretensión que se concretó al aprobarse la Convención sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes en diciembre de dos mil cuatro, la que en su artículo once establece: *"Contratos de trabajo. 1. Salvo que los Estados interesados convengan otra cosa, ningún Estado podrá hacer valer la inmunidad de jurisdicción ante un tribunal de otro Estado, por lo demás competente, en un proceso relativo a un contrato de trabajo entre el Estado y una persona natural respecto de un trabajo ejecutado o que haya de ejecutarse total o parcialmente en el territorio de ese otro Estado. 2. Lo dispuesto en el párrafo 1 no se aplica: a) si el trabajador ha sido contratado para desempeñar funciones especiales en el ejercicio del poder público; b) si el empleado es: i) un agente diplomático, según se define en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961; ii) un funcionario consular, según se define en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; iii) un miembro del personal diplomático de las misiones permanentes ante las organizaciones internacionales, de las misiones especiales, o que haya sido designado para representar al Estado en conferencias internacionales; o iv) cualquier otra persona que goce de*

inmunidad diplomática; c) si el objeto del proceso es la contratación, la renovación del contrato de trabajo o la reposición de una persona natural; d) si el objeto del proceso es la destitución o la rescisión del contrato de una persona y, conforme determine el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores del Estado empleador, dicho proceso menoscabe los intereses de seguridad de ese Estado; e) el empleado fuese un nacional del Estado empleador en el momento en que se entabló el procedimiento, a menos que esta persona tenga su residencia permanente en el Estado del foro; o f) si el Estado empleador y el trabajador han convenido otra cosa por escrito, salvo que por motivos de orden público los tribunales del Estado del foro tengan conferida jurisdicción exclusiva por razón de la materia objeto del proceso".

En conclusión, aunque tradicionalmente e históricamente se ha considerado que el Estado posee inmunidad absoluta, criterio que ha sido igualmente aceptado por los tribunales, esta teoría ha evolucionado con el tiempo, dando paso cada vez más a la de la inmunidad relativa, aceptada por la jurisprudencia, la legislación interna de los Estados y consagrada, finalmente, en diversos instrumentos internacionales.

Como es de conocimiento general, los grandes lineamientos en esta materia se han basado en la clásica diferenciación entre los actos *jure imperii* y *jure gestionis*. Estos criterios de distinción, que en teoría son fáciles de establecer, en la práctica han demostrado ser de difícil aplicación, especialmente en lo relativo a la naturaleza del acto o del objeto del acto que se analice. La propia jurisprudencia ha revelado que el criterio de diferenciación no es de fácil comprensión. Lo anterior determinó que los Estados consideraran la necesidad de hacer una codificación a escala universal relativa a las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes.

Otro aspecto que se debe destacar es que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 no concede inmunidad de jurisdicción a las misiones diplomáticas acreditadas en el Estado receptor.

La Convención de Montevideo de 1933, sobre Derechos y Deberes de los Estados, estableció que un Estado, como persona de derecho internacional, debe poseer una población permanente, un territorio definido, un gobierno y la capacidad para establecer relaciones con otros Estados, entendiendo esta última como el derecho del Estado a determinar libremente sus relaciones con otros Estados, con otras entidades, sin restricción o control por parte de otro Estado.

El Estado, en la consolidación y desarrollo de sus relaciones diplomáticas, tiene la potestad de establecer en el territorio de otros Estados misiones diplomáticas permanentes, las que según el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961, representan al Estado acreditante ante el Estado receptor, es decir, que existe una relación innegable entre el Estado acreditante y sus representaciones en el extranjero: las misiones diplomáticas. Por el contrario, no puede afirmarse que exista esta misma unidad entre el Estado y los agentes diplomáticos que ejercen funciones en las misiones diplomáticas, que representan a su Estado, porque no son el propio Estado. Cuando se hace referencia a un Estado, estamos frente a un sujeto de derecho internacional, y por el contrario, cuando se habla de los agentes se está refiriendo a personas naturales, a las cuales se les conceden inmunidades y privilegios por razón del cargo que ejercen y del buen cumplimiento de sus funciones.

En tal virtud, no es propio afirmar que la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 consagró la inmunidad de jurisdicción de los Estados extranjeros y de misiones diplomáticas, puesto que la Convención no versa sobre inmunidades de los Estados, sino sobre inmunidades y privilegios de los agentes diplomáticos (personas naturales).

De conformidad con lo establecido en el artículo 1, literal e), de la Convención mencionada precedentemente, ostentan la calidad de agente diplomático el Jefe de la Misión o un miembro del personal diplomático de la misión. En ninguno de sus normas la Convención afirma o se refiere a la inmunidad de jurisdicción del Estado: *"Artículo 31.1. El agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de*

inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa, excepto si se trata: a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión; b) de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario; c) de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales. 2. El agente diplomático no está obligado a testificar. 3. El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a), b) y c) del párrafo 1 de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia. 4. La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante". El artículo 33 establece: *"1. Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, el agente diplomático estará, en cuanto a los servicios prestados al Estado acreditante, exento de las disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado receptor. 2. La exención prevista en el párrafo 1 de este artículo se aplicará también a los criados particulares que se hallen al servicio exclusivo del agente diplomático, a condición de que: a) No sean nacionales del Estado receptor o no tengan en él residencia permanente, y b) Estén protegidos por las disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado acreditante o en un tercer Estado. 3. El agente diplomático que emplee a personas a quienes no se aplique la exención prevista en el párrafo 2 de este artículo, habrá de cumplir las obligaciones que las disposiciones sobre seguridad social del Estado receptor impongan a los empleadores. 4. La exención prevista en los párrafos 1 y 2 de este Artículo no impedirá la participación voluntaria en el régimen de seguridad social del Estado receptor, a condición de que tal participación esté permitida por ese Estado. 5. Las disposiciones de este artículo se entenderán sin perjuicio de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social ya concertados y no impedirán que se concierten en lo sucesivo acuerdos de esa índole"*.

Al analizar las normas trascritas, se advierte con claridad que en la Convención de Viena de 1961 no se estableció inmunidad de jurisdicción para las misiones diplomáticas. La única referencia que al respecto se hace en dicho instrumento corresponde a la figura de la inviolabilidad de los locales en los que funciona la misión diplomática (artículo 22), que consiste en que los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin el consentimiento del jefe de la misión. La inviolabilidad se estableció para proteger los locales de la misión (inmueble, mobiliario y medios de transporte) contra toda intrusión o daño y para evitar que se turbe la tranquilidad, una figura totalmente diferente de la inmunidad jurisdiccional de la misión diplomática o a la posibilidad de que esta sea demandada judicialmente.

En consecuencia, cuando la Convención habla de inviolabilidad de la misión diplomática sólo se refiere a la imposibilidad, tanto para las autoridades del Estado receptor como para los particulares, de penetrar en los edificios en que aquélla tiene su sede, sin previo consentimiento del Jefe de la Misión. La figura de la inmunidad jurisdiccional de la misión diplomática hace referencia a la imposibilidad de ser llamada a juicio ante estrados judiciales del Estado receptor, aspecto que no se contempla en la Convención de Viena de 1961.

Indudablemente se está ante dos conceptos diferentes sobre las inmunidades de jurisdicción, motivo por el cual se debe distinguir entre: **a)** La inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos, y **b)** La inmunidad de Jurisdicción de los Estados. La inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1961, es con respecto a los funcionarios, para dejar fuera de la jurisdicción del Estado receptor todos los actos o los hechos que éstos ejecuten en razón de sus funciones.

Las estipulaciones de dicha Convención deben ser interpretadas de conformidad con las reglas de interpretación de los tratados establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, de acuerdo con el sentido corriente que haya de atribuirse a los

términos de la Convención, en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

Otra situación a destacar, es que la inmunidad del Estado hace referencia al Estado como tal, esto es, como persona jurídica, al Gobierno y a todos los órganos superiores de la administración estatal. Como se explicó anteriormente, las inmunidades jurisdiccionales de los Estados constituyen un principio por lo general aceptado en el derecho internacional consuetudinario, que busca que un Estado se abstenga de ejercer jurisdicción en un proceso incoado ante sus tribunales contra otro Estado.

Sin embargo, esta inmunidad de jurisdicción de los Estados no es absoluta, puesto que la costumbre internacional (fuente principal del derecho internacional) ha aceptado que existen procesos en los que la inmunidad del Estado no se puede oponer. Entre éstos se encuentran los procesos relativos a un contrato de trabajo entre el Estado y una persona natural respecto de un trabajo ejecutado o que haya de ejecutarse total o parcialmente en el territorio de ese otro Estado. Es por ello, que no puede afirmarse que exista en alguna norma convencional o en la costumbre internacional alguna práctica que justifique el establecimiento de la inmunidad de jurisdicción laboral de los Estados. La inmunidad de jurisdicción del Estado en materia laboral no es reconocida en el ámbito internacional por países que, al igual que Guatemala, son firmantes de la Convención de Viena de 1961.

En conclusión, no existe razón para que se dé una interpretación absoluta y extrema a las inmunidades concedidas a los agentes diplomáticos y consulares en las Convenciones de Viena de 1961 y 1963, extendiéndolas a las misiones diplomáticas y consulares, lo que conllevaría a eximir a los Estados extranjeros (embajadas y consulados acreditados en Guatemala) de su obligación de responder conforme a las leyes guatemaltecas por sus acreencias laborales en favor de los connacionales que les prestan sus servicios, siempre que estos no sean funcionarios diplomáticos o consulares, o personal que goce de algún tipo de inmunidad.

Se concluye, además, que no hay fuente principal del derecho internacional, según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia -norma que define las fuentes del derecho internacional-, que reconozca la inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral, siendo lógico que al carecer de fuente no surjan obligaciones al respecto.

Además, la jurisprudencia, fuente auxiliar del derecho, también respalda el criterio de no reconocer inmunidad de jurisdicción de los Estados en materia laboral. Por ejemplo, el *Conseil de Prud' hommes* francés ha señalado que, de manera casi sistemática, los Estados que son demandados en las jurisdicciones francesas laborales invocan la inmunidad, con base en lo dispuesto por la Convención de Viena del 18 de abril de 1961. Al respecto, dicho Tribunal ha sido enfático en manifestar que *"con base en la jurisprudencia francesa, la inmunidad de jurisdicción solamente puede ser aplicable cuando se trate de empleados que tengan una responsabilidad en el ejercicio del servicio público diplomático y no cuando se trate de simples actos de gestión y de funcionarios administrativos"*.

También el Tribunal Constitucional de Colombia, conforme se encuentra expresado en las Sentencias C-137 de 1996, C-203 de 1995 y C-442 de 1996, ha expresado que: *"(…) Además, en el evento de que surja una disputa jurídica entre un habitante del territorio y un Estado que actúa como un particular,* ***podrá apelarse a los mecanismos judiciales consagrados por el ordenamiento nacional e internacional a fin de que el conflicto se resuelva según las normas vigentes en el territorio nacional"*** (el resaltado es propio)**.**

En la República Argentina, desde la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos "Manauta Juan José y otros c/ Embajada de la Federación Rusa s/ Daños y perjuicios" y especialmente desde la sanción de la ley 24488 (Ley de Inmunidad de Jurisdicción de los Estados Extranjeros ante los Tribunales Argentinos), las causas laborales contra las misiones diplomáticas quedan sometidas a la jurisdicción de la justicia del trabajo.

Al analizar la jurisprudencia mencionada, se concluye que los trabajadores guatemaltecos o residentes permanentes en el país que resultaren perjudicados por el incumplimiento de las normas laborales guatemaltecas por parte de las misiones diplomáticas u oficinas consulares extranjeras, sin lugar a dudas, se encuentran frente a un conflicto jurídico originado directamente de un contrato de trabajo celebrado entre un particular y un Estado extranjero a través de su Embajada en Guatemala (también particular).

En este orden de ideas, siguiendo lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia, puede apelarse a los mecanismos judiciales consagrados por el ordenamiento nacional, a fin de que el conflicto se resuelva según las normas vigentes en el territorio nacional, es decir, ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, los que no necesitarán de la vía diplomática para notificar el trámite de un juicio ordinario laboral y sus incidencias, porque ejercerán la jurisdicción que el ordenamiento jurídico interno guatemalteco les reconoce, y aplicarán el proceso establecido en el Código de Trabajo y lo normado en la Ley de Ceremonial Diplomático de la República de Guatemala.

Referencias bibliográficas:

Boggiano Antonio, "Relaciones Judiciales Internacionales", Editorial Abeledo Perrot, 1994, Buenos Aires, República Argentina.

Remiro Brotons, Antonio. "Derecho Internacional", Editorial Tirant Lo Blanch, 2007, Valencia, España.

Código de Trabajo de la República de Guatemala.

Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Convención sobre las Misiones Especiales de 1969.

Convención Europea sobre Inmunidad de los Estados de 1972.

Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal de 1975.

Convención sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y sus Bienes de 2004.

Convenio Internacional para la Unificación de Ciertas Normas Relativas a la Inmunidad de los Buques de Propiedad Estatal de 1926.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Ley de Ceremonial Diplomático de la República de Guatemala.

Ley sobre Inmunidad del Estado del Reino Unido de 1978 -State Immunity Act-.

Ley 24488, Ley de Inmunidad de Jurisdicción de los Estados Extranjeros ante los Tribunales Argentinos.

Conquistas sociales de la Revolución del 20 de octubre: un legado para el pueblo de Guatemala, digno de rescatar

Mario Roberto Illescas Aguirre[1]

En los países democráticos todo su ordenamiento jurídico se rige por la doctrina de la "superlegalidad constitucional", la cual señala que la Constitución es la ley fundamental del Estado y ninguna de las leyes civiles, penales, administrativas y de cualquier orden pueden contrariar sus preceptos. La Constitución de la República de 1945 tiene consagrado este principio de supremacía constitucional en su artículo 50, al preceptuar que *"las disposiciones legales, gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que esta Constitución garantiza, serán nulas* ***ipso jure*** *si los disminuyen, restringen o tergiversan. Serán así mismo nulos* ***ipso jure*** *los actos o contratos que violen las normas constitucionales"*

El derecho laboral es una rama del derecho Público, que nació en Europa a finales del siglo XIX. El derecho laboral guatemalteco tuvo su origen en el siglo pasado a raíz del movimiento revolucionario del veinte de octubre de 1944. Justamente en la Constitución de

[1] Guatemalteco. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala, donde se desempeñó como catedrático de Derecho Administrativo y de Legislación en las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Ingeniería, respectivamente entre 1972 y 2001. Ha ocupado los cargos de Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público, de Contralor General de Cuentas; de Procurador General de la Nación y Jefe del Ministerio Público; y de Primer Viceministro Laboral en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de enero de 2008 a octubre de 2010. Desde octubre de 2010 es Ministro de Trabajo y Previsión Social.

la República de Guatemala, promulgada el 11 de marzo de 1945 encontramos en su capítulo destinado a regular las garantías sociales de los trabajadores, **los principios fundamentales** de la organización del trabajo guatemalteco, principios que quedaron ampliamente desarrollados en nuestro Código de Trabajo, contenido en el Decreto No. 330 del Congreso de la República, promulgado el 8 de febrero, el cual entró en vigor el uno de mayo del mismo año.

El abogado Miguel Antonio Alvarado ex Magistrado Coordinador de la Jurisdicción de Trabajo y Previsión Social, calificó al Código de Trabajo "*como una de las leyes de mayor trascendencia revolucionaria emitida por el Congreso de la República, que han cambiado radicalmente la situación económica y política de los trabajadores de Guatemala… esta ley constituye un legítimo orgullo para los inspiradores, para la juventud revolucionaria, para el Congreso Nacional, porque responden a reclamos de la Nación, resuelta a alcanzar un mínimo de justicia social.*"

Es en la relacionada Constitución de 1945 donde encontramos preceptuado que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación social. En esta carta magna se concretizan las conquistas sociales de la Revolución de octubre de 1944, porque ahí quedaron plasmados los **principios fundamentales** de la organización del trabajo que deberían reglamentar dichas leyes.

He aquí un resumen de los aludidos **principios fundamentales** de la organización laboral guatemalteca:

A) Que las leyes laborales que tenían que regular, tanto los contratos individuales como los colectivos, tendrían que ser de obligatorio cumplimiento para patronos y trabajadores.

En concordancia con este precepto, el Código de Trabajo del 47 tiene desarrollados los capítulos que regulan los contratos individuales y colectivos de trabajo y, de manera muy especial, los pactos colectivos de condiciones de trabajo y los que norman

tanto los derechos y obligaciones de los trabajadores, como el de los patronos.

B) Otro de los **principios fundamentales** regulaba que serán nulas y que no obligarían a los contratantes, aunque se expresaran en un convenio de trabajo u otro pacto cualquiera, las estipulaciones que implicaran renuncia, disminución o tergiversación de algún derecho reconocido a favor del trabajador en la Constitución o en la ley.

Este precepto lo encontramos regulado en el Código de Trabajo, en su artículo 12, al establecer que *"son nulos **ipso jure** todos los actos o estipulaciones que impliquen renuncia, disminución o tergiversación de los derechos que la Constitución, el presente Código, sus reglamentos o las demás leyes de trabajo o previsión social otorguen a los trabajadores, aunque se expresen en un contrato de trabajo u otro cualquiera"*.

C) La fijación periódica del salario mínimo que los trabajadores de todas clases debían percibir, atendiendo a las posibilidades de las empresas patronales y a las necesidades de orden material, moral y cultural de los trabajadores y a sus deberes como jefes de familia. En igual forma, está legislado este principio en el artículo 103 del mencionado Código de Trabajo. Sin embargo, es preciso hacer énfasis en que el código tiene todo un capítulo integrado con 13 artículos, destinado a la forma, tiempo, sistema y requisitos que tendrían que ser cumplidos para fijar periódicamente el salario mínimo.

Para hacer positiva la normativa de fijar periódicamente el salario mínimo para los trabajadores, en el Código de Trabajo observamos que se crearon Comisiones Paritarias de Salarios Mínimos en cada departamento de la República, o en cada circunscripción económica que debería fijar el Organismo Ejecutivo; en la ley encontramos que quienes integrarían dichas comisiones tenían que llenar ciertos requisitos personales.

También se crearon comisiones paritarias para cada actividad: intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola y para empresas determinadas que comprobaran tener actividades en diversos departamentos o circunscripciones económicas y un número de trabajadores no menor de un mil.

D) Se creó el día de descanso semanal obligatorio remunerado, después de seis días de trabajo. Este principio lo encontramos regulado en el artículo 126 del Código de Trabajo.

E) También se reconoció que los días de asueto (feriados) serían remunerados. Los artículos 127, 128 y 129 del Código de Trabajo desarrollan este precepto, principiando con señalar con precisión cuáles son esos días. - Primero de enero, jueves y viernes santo, el día de la festividad de la localidad, el primero de mayo, el quince de septiembre, el veinte de octubre y el veinticinco de diciembre-; seguidamente, legisla la forma de calcular el pago del día de asueto, lo cual se hace promediando los salarios ordinarios y extraordinarios devengados por el trabajador en la semana inmediata anterior y, finalmente, la forma de calcular el pago del día de asueto en el caso de que fuera laborado; en este caso el trabajador tiene derecho a que se le pague su día de asueto, en la forma ya señalada, más las horas extraordinarias laboradas; en total al trabajador se le paga el día a 2.5.

F) Estableció que las horas extraordinarias laboradas serían pagadas; este precepto está regulado en el artículo 121 del Código de Trabajo, normativa que prescribe que si los trabajadores laboraban para empresas comerciales o industriales o bien para agrícolas con más de quinientos trabajadores, para calcular el pago de la hora extraordinaria, se tendrían que hacer con un cincuenta por ciento más del salario del trabajador (o sea a 1.5).

G) La **inembargabilidad** del salario mínimo, salvo por responsabilidades alimenticias, esta normativa la encontramos en los artículos 96 y 97 del Código de Trabajo. Igualmente la Constitución declaró inembargables, los instrumentos de labor

propios de los trabajadores, norma contenida en el artículo 98 del citado código.

H) La obligación de pagar al trabajador el salario en moneda de curso legal, norma que encontramos regulada en el artículo 90 del Código de Trabajo.

I) Fijó en ocho horas diarias la jornada ordinaria laboral y de 48 horas a la semana y en seis horas diarias la jornada nocturna y de treinta y seis horas semanales. El legislador, atendiendo los **principios ideológicos** del Derecho del Trabajo contenidos en su cuarto considerando, desarrolló con toda amplitud este precepto en sus artículos del 116 al 124, inclusive.

Instituyó dos jornadas de trabajo, la **ordinaria y la extraordinaria**. La primera la subdividió en **nocturna (seis horas), diurna (ocho horas) y mixta (siete horas)**, fijando el horario en que se desarrollaría cada una y **extraordinaria**, la definió señalando que es aquella que ejecuta el trabajador fuera de los límites de la jornada ordinaria.

Es de hacer notar que en el Código de Trabajo se señala que aunque la semana ordinaria laboral es de cuarenta y ocho horas, el trabajador sólo laboraría 45 horas semanalmente, pero con derecho a que le pagaran las 48 horas.

J) Estableció el derecho del trabajador a gozar de **vacaciones anuales pagadas,** después de un año o más de servicios ininterrumpidos. El artículo 130 del Código de Trabajo desarrolla este principio, fijando su duración mínima, dependiendo de los lugares de trabajo.

En concordancia con la razón de ser de las vacaciones, en los artículos subsiguientes se señala que las vacaciones no son compensables en dinero, salvo el caso que cuando el trabajador haya adquirido derecho a vacaciones y no las haya disfrutado, cese en su trabajo por cualquier causa.

También nos indica que para calcular el salario que el trabajador debe recibir con motivo de sus vacaciones debe tomarse el promedio de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias devengadas por él durante los últimos tres meses, si el beneficiario presta sus servicios en una empresa agrícola o ganadera o durante el último año en los demás casos.

Finalmente, existe una norma que indica que las vacaciones no **son acumulables** de año en año con el objeto de disfrutar posterior de un periodo mayor.

K) Es principio que inspira el derecho laboral guatemalteco, el derecho preferente para los trabajadores guatemaltecos en igualdad de condiciones. En el artículo 13 del Código de Trabajo (reformado por el artículo 2 del Decreto del Congreso de la República No. 526), se señala que es prohibición de los patronos emplear menos de un 95% de trabajadores guatemaltecos y pagar a estos menos del 85% del total de los salarios que en sus respectivas empresas devenguen.

L) Se estableció el derecho de **libre sindicación** para fines exclusivos de la defensa económico-social de los patronos, empleados privados, el magisterio y trabajadores en general.

Si como ya quedo expresado, la Constitución reguló la contratación colectiva y los pactos colectivos de condiciones de trabajo -ley profesional-, lógico es suponer que el código normó todo lo relacionado sobre los sindicatos, normativa que encontramos en sus artículos del 206 al 234, inclusive.

M) Como lógica consecuencia de haber reconocido el derecho a la libre sindicación, se reconoció el derecho de **huelga** de los trabajadores y el derecho de **paro** para los patronos, que asimismo encontramos regulados en los artículos del 239 al 257, inclusive, del mencionado Decreto 330 del Congreso de la República.

N) Es principio del derecho laboral guatemalteco proteger a la mujer trabajadora; el artículo 147 del código regula lo relativo al trabajo de las mujeres.

La Constitución también prohibió establecer diferencias entre casadas y solteras para los efectos del trabajo, norma que encontramos en el artículo 151 del código.

En la carta magna del 45 se protegió la maternidad de la mujer trabajadora, con el derecho a descanso forzoso remunerado de un mes antes y de 45 días después del parto y en la época de la lactancia con derecho a dos períodos diarios de descanso extraordinario, de media hora cada uno, para alimentar a su hijo.

Estos preceptos constitucionales los desarrolla el código en sus artículos del 152 al 155, inclusive, señalando los procedimientos que debían cumplimentar las mujeres trabajadoras embarazadas para gozar de estos beneficios y el monto y el cálculo de sus salarios.

Ñ) Protección del menor de edad trabajador. En cuanto a los trabajados desempeñados por los menores de edad, la Constitución del 45 determinó que los menores de 14 años no podían ser empleados en fábricas, fincas u otras empresas; prescribió que nuestro derecho laboral tenía que fijar la jornada máxima de los jóvenes mayores de 14 años y prohibió que se emplearan a niños menores de dieciséis años y a mujeres, en trabajos insalubres y peligrosos.

En cumplimiento con este mandato, el artículo 147 del código prohíbe el trabajo de menores de 16 años en labores insalubres o peligrosas; el trabajo nocturno y la jornada extraordinaria a los menores de edad; el trabajo diurno de los menores de edad en cantinas u otros establecimientos análogos en donde se expendieren bebidas alcohólicas destinada al consumo inmediato y el trabajo de los menores de 14 años.

En relación a la jornada diurna que desempeñarían los menores de edad el artículo 149 del código la disminuyó en una hora diaria y en seis horas a la semana para los mayores 14 años y en dos horas diarias y en doce horas a la semana para los jóvenes que tuvieran esa edad o menos, siempre que el trabajo de éstos fuera autorizado

por la Inspección General de Trabajo -entidad que fuera instituida por el Código de Trabajo, bajo el entendido que también podría autorizarse una rebaja menor de la ya indicada.

Es de hacer notar que *a posteriori*, Guatemala ratificó el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de abril de 1990, por lo que en cumplimiento a lo estipulado por dicho convenio, los menores de 14 años, no deben laborar bajo ninguna circunstancia.

O) La Constitución estableció el derecho del trabajador a gozar de **indemnización** por despido sin causa justificada, con la suma equivalente a un mes de sueldo o salario por cada año de servicio continuo. En los casos de falta de probidad del patrono, éste tendría que indemnizar al trabajador o también por recibir de él malos tratos que rebajaran su dignidad de hombre. Los tratadistas del derecho laboral califican estos actos del patrono como una causal de **"despido indirecto".**

Prohibió a los patronos a despedir a los trabajadores en el caso de que estos participaran en una huelga legal o por la circunstancia de que representaran a los trabajadores en un conflicto.

El despido directo e injustificado lo encontramos regulado en el artículo 79 del Código de Trabajo y en este caso el trabajador goza del derecho a ser indemnizado, a tenor de lo establecido en su artículo 82, el cual prescribe que la indemnización no puede ser objeto de compensación, venta o cesión, ni puede ser embargado, salvo que se trate de obligaciones alimenticias.

El artículo 82 establece que para calcular el importe de la indemnización se debería tomar como base el promedio de los salarios devengados por el trabajador durante los últimos seis meses.

P) La obligación a las empresas situadas fuera de los centros de población, de proporcionar a sus trabajadores y a las familias de éstos, habitaciones adecuadas, escuelas, enfermerías y demás

servicios y atenciones indispensables para su bienestar físico y moral.

Q) El Código de Trabajo legisló también todo lo concerniente con el trabajo agrícola y ganadero, el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico, el trabajo de transporte, el trabajo de aprendizaje, el trabajo en el mar y en las vías navegables y fijó el régimen de los trabajadores del Estado y sus instituciones.

También, normó todo lo relacionado con la higiene y seguridad en el trabajo y lo atinente a la prescripción, sanciones y responsabilidades.

Es de hacer notar que la doctrina laboral contenida en el Código de Trabajo, objeto de este análisis, esta inspirada en las características ideológicas del derecho del trabajo, que encontramos explicada en su cuarto considerando, siendo ellas la tutelaridad del derecho laboral a favor de los trabajadores; que constituye un mínimo de garantías sociales; que es necesario e imperativo, que es realista y objetivo, que es una rama del derecho público y que es hondamente democrático.

Hasta aquí el derecho positivo laboral guatemalteco. Como no podía ser de otra manera el Código de Trabajo también reguló el derecho adjetivo laboral.

Así es como encontramos, en primer lugar que normó lo relativo a la organización administrativa de trabajo; reguló la organización de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, los procedimientos de jurisdicción y competencias, el procedimiento ordinario, los recursos; la segunda instancia, los procedimientos en la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico-social y los procedimientos de juzgamiento de faltas contra las leyes de trabajo y previsión social.

He considerado justo concluir mi disertación refiriéndoles que el Código de Trabajo fue entregado por el Docto Juan José Arévalo Bermejo, a la sazón Presidente Constitucional de la República, al

pueblo y trabajadores de Guatemala en un histórico y conceptuoso discurso pronunciado el primero de mayo de 1947, en el que dentro de muchos conceptos expresó:

"…HOY ES UN DIA DE FIESTA PARA LA REPÚBLICA. A PARTIR DEL PRIMERO DE MAYO DE 1947, EL CAPITAL Y EL TRABAJO SE REGIRÁN INEXORABLEMENTE POR LAS NORMAS DE UN CÓDIGO. ESTE SUCESO HISTÓRICO COLOCA A LOS HABITANTES DE GUATEMALA, DENTRO DE UN ESTILO DE VIDA MORAL, ECONÓMICA Y SOCIAL. LOS TRABAJADORES GUATEMALTECOS Y EXTRANJEROS QUE HABITEN NUESTRO SUELO, SENTIRÁN HOY EN ADELANTER EL RESPALDO PODEROSO DE LA LEY, SIN NECESIDAD DE ANDAR BUSCANDO FAVORES PERSONALES NI SIMPATÍAS DE OCASIÓN. SE ACABÓ PARA MUCHOS AQUELLA DELICIOSA LIBERTAD QUE CONSISTÍA CONTRATAR A LOS TRABAJADORES CON ESPÍRITU PATRIARCAL O CARITATIVO CUANDO NO PERVERSO, DICTATORIAL Y COBARDE. EL CÓDIGO DE TRABAJO TERMINA CON ESA FALSA LIBERTAD BENEFICIOSA PARA LOS PODEROSOS Y TERRIBLE PARA LOS DESVALIDOS. PERO AL TERMINAR CON LA LIBERTAD DE EXPLOTACIÓN ECONÓMICA Y CON LA LIBERTAD DE UN TRAJE PERSONAL CREA UNA NUEVA LIBERTAD QUE NO ES PRIVILEGIO DE UN GRUPO SINO BENEFICIO NACIONAL: ESA **NUEVA LIBERTAD, QUE NO HA EXISTIDO EN GUATEMALA, ES LA IGUALDAD ANTE LA LEY… DESDE HOY, GRACIAS A EL CÓDIGO DE TRABAJO, ESOS NUMEROSOS HABITANTES DEJAN DE SER COSA PRODUCTIVA PARA CONVERTIRSE EN PERSONAS JURÍDICAS, CON DERECHOS Y OBLIGACIONES CON SENTIDO SOCIAL Y CON UN PATRIMONIO MORAL…".**

Evento: Entrega oficial del Código de Trabajo por parte de ASIES; edición rubricada y concordada con las normas internacional del trabajo.
Lugar y Fecha: Guatemala, 19 de Agosto de 2011.

La experiencia del teletrabajo en el sector público costarricense

Fabiola Cantero Acosta[1]

Introducción

En la segunda mitad del siglo pasado, la crisis petrolera y financiera en los Estados Unidos hizo que el señor Jack Nilles, científico de la *National Aeronautics and Space Administration (NASA*), investigara sobre la manera en que se podían reducir los costos de traslado de los trabajadores a sus oficinas, como una manera de contribuir a mitigar los efectos de dicha problemática. A través de esta iniciativa, alrededor de 1973, merced de la utilización de las tecnologías de información y comunicación de ese momento, se logra llevar a la realidad lo que se llamó el "commuting" (del "to commute"), o sea trasladar el trabajo a la casa. Esa acción se convirtió, posteriormente, en el "teletrabajo".

El teletrabajo es una modalidad de prestación de la relación laboral, que tiene como principal elemento la combinación de la distancia y el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación. Inicialmente, se desarrolló en los domicilios de los teletrabajadores, y actualmente se practica de diferentes formas, según sea la necesidad o el tipo de contratación que se pacte entre el patrono y el colaborador.

---

[1] Costarricense. Directora de la Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Egresada del Doctorado en Derecho de esa misma Universidad. Miembro de la Comisión de Derecho del Trabajo del Colegio de Abogados y de la Asociación Costarricense de Derecho del Trabajo. Miembro del Comité Científico de la Revista Nacional de Administración y del Comité Académico del "Telework 2010: Teletrabajo para el Desarrollo Sostenible".

Así, se dice que las modalidades pueden ser categorizadas según sean los sujetos interesados (uno o varios teletrabajadores), el momento cuantitativo de la prestación (teletrabajo en casa o en combinación con el domicilio de la empresa) o el momento cualitativo de la misma. Esta última categoría se refiere a las modalidades en que el teletrabajo se da, por ejemplo, "in line" (en línea), u "off line" (desconectado). Además, si se sigue un criterio locativo, el teletrabajo también puede ser desempeñado en telecentros (centros de teletrabajo), o en forma móvil (cuando el teletrabajador no cuenta con un lugar fijo para la prestación del servicio, si no que media en la relación la intervención de dispositivos móviles (DURANTE, 2003).

Costa Rica no escapó a estas tendencias. Con la apertura de los mercados y los fenómenos de globalización e integración, empresas internacionales vieron en nuestro país una oportunidad para establecer su actividad productiva y trajeron el teletrabajo para sus relaciones de empleo. Esta tendencia inició en el sector privado, pero luego se trasladó al sector público, cuando el Gobierno de la República emitió un Decreto Ejecutivo para su promoción.

Desde entonces, varias instituciones públicas han incorporado el teletrabajo a sus modalidades de prestación de servicios. Sin embargo, y a la luz de esas experiencias, pareciera que es necesario un replanteamiento que permita una mejor inserción y un reposicionamiento del teletrabajo, como la herramienta de desarrollo que se pretende. El presente artículo procura brindar un encuadre general de lo que ha sido el proceso del teletrabajo en el sector público costarricense y algunas sugerencias para su mejora.

Antecedentes normativos

En Costa Rica, el Código de Trabajo no contiene normas expresas referidas al teletrabajo, lo cual es lógico si se toma en cuenta que era una realidad inexistente en 1943, cuando se promulgó. Hay

quienes, sin embargo, lo asocian a los artículos 109[2] y siguientes, los cuales regulan el trabajo a domicilio. Pese a que estas normas hacen referencia a trabajos manuales, se ha interpretado que, en su conjunto, contienen algunos de los elementos característicos del teletrabajo, tales como la prestación laboral a distancia o la posibilidad de ausencia de supervisión inmediata, por parte del patrono. Al efecto, se ha dicho que "*el teletrabajo viene a fortalecer, con nuevas técnicas, el trabajo a domicilio*" (Sala Segunda, Voto No. 2008-00071, del 1º de febrero de 2008).

En agosto de 2008 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo Nº 34704-MP-MTSS: "Promoción del teletrabajo en las instituciones públicas", con el que se buscó incrementar esta modalidad de prestación laboral, definiendo que el teletrabajo es *"toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial, en virtud de la cual un funcionario público, puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde sus propio domicilio, u otro lugar habilitado al efecto, siempre que las necesidades y naturaleza del servicio lo permitan, y en el marco de la política de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los funcionarios públicos" (Artículo 2).*

Un año después, en 2009, y con ocasión de la denominada "influenza pandémica AH1N1", es emitido el Decreto Ejecutivo, el N.35434-S-MTSS, que faculta a las mujeres en estado de embarazo, del sector público y del privado, a trasladarse a trabajar a su casa o al lugar habilitado al efecto. Lo anterior obedeció a que este tipo de población era particularmente vulnerable al virus causante de la enfermedad y estaría vigente en tanto prevaleciera el estado de gestación o la pandemia. El cese de cualquiera de estas dos condiciones obligaba a la trabajadora a reintegrarse a la prestación usual de sus servicios.

---

[2] ARTÍCULO 109: .- Trabajadores a domicilio son los que elaboran artículos en su hogar u otro sitio elegido libremente por ellos, sin la vigilancia o la dirección inmediata del patrono del representante de éste

A partir de estas dos normas, algunas instituciones públicas iniciaron los procesos de teletrabajo, no siempre siguiendo la propuesta del primer Decreto citado, si no adaptándolo a su organización, siendo que, algunas de las veces, el objetivo y el rumbo de la norma se confundieron o diluyeron en la práctica.

En todo caso, lo cierto es que sí hubo participación, a nivel de emisión de algún tipo de regulación del teletrabajo, en aquellos lugares en los que se adoptó; y se generaron tanto addenda a los contratos originales de los funcionarios como reglamentos para cada institución. Estos esfuerzos debieron enmarcarse en el diseño de un plan piloto, que, finalmente, completaría el marco normativo en el que el teletrabajo debía desempeñarse.

Estrategia nacional

El Decreto Ejecutivo Nº 34704-MP-MTSS, ya citado, se acompañó de una estrategia para ponerlo en práctica. De esta manera, se encargó a la Secretaría de Gobierno Digital la rectoría, acompañamiento y supervisión de la experiencia. Así, se conforma un Equipo Coordinador, que dirige los planes y programas de teletrabajo, con adscripción a la Secretaría e integrado por su representante, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el de Planificación, la Dirección General de Servicio Civil y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Se diseña, además, un proyecto de implementación, con el que se busca determinar la viabilidad del teletrabajo en el sector público, para solventar la problemática de *"Las limitaciones de espacio físico en las instituciones y empresas, unido al hecho que muchas actividades no requieren la presencia física del trabajador, provoca altos costos por: el pago de espacio físico que no se ocupa. / Gastos de transporte, combustible y vestimenta para trabajadores que no se requiere su presencia física. Incremento en el congestionamiento vial por motivos laborales que no se justifican. /También se busca contribuir a mejorar las condiciones laborales de personas con discapacidad, padres de familia que cuidan a sus hijos, o personas que atienden*

adultos mayores; siempre que sus actividades permitan desarrollarse por medios telemáticos".

Guiadas por estos mandatos, e incluso en forma anterior, poco más de una decena de instituciones públicas inician sus procesos de teletrabajo. Valga aquí señalar que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) incursionaron en esta modalidad de prestación de servicios con anterioridad a la promulgación del Decreto de 2008. Luego se les unieron, entre otros, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, y los Ministerios de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y de Economía, Industria y Comercio,

No todas esas instituciones mantienen planes de teletrabajo vigentes; otras, por el contrario, los han fortalecido. Según el "Primer Informe del Plan de Trabajo Estatal en Costa Rica", en 2010 se registraron solamente 98 teletrabajadores, en número igual de hombres y de mujeres, de sectores profesionales y administrativos, quienes refirieron motivación y satisfacción con la prestación de servicios por teletrabajo, con un mayor nivel de concentración y un mejor equilibrio entre su vida laboral y familiar.

Sin embargo, se consigna que las mayores debilidades para el teletrabajo en el sector público se encuentran en la resistencia de las jefaturas y falta de indicadores para medir la gestión de los funcionarios. También la necesidad de mejora de aspectos técnicos, tales como financiamiento de equipos, soporte, conectividad, uso y capacitación en herramientas o software específico, etc.

Una experiencia exitosa: la UNED

Mi condición laboral me permite conocer, con profundidad, la experiencia del teletrabajo en la UNED. Creada por Ley N. 6044 en 1977, a su corta edad de 34 años, ha logrado ser declarada Institución Benemérita de la Educación y la Cultura. Tiene cobertura en todo el país, a través de sus 41 sedes y subsedes, constituyéndose,

además, en la segunda universidad estatal costarricense, a razón del número de estudiantes.

Y precisamente por ser su metodología de enseñanza a distancia, el teletrabajo no es una prestación de servicios extraña a su quehacer. Bajo esta premisa, y tomando en cuenta que la universidad, por disposición constitucional, goza de autonomía reglamentaria[3], el marco normativo institucional relacionado con el teletrabajo se constituyó, inicialmente, con los acuerdos adoptados en el Segundo Congreso Universitario, así como por los generados por el Consejo Universitario y el Consejo de Rectoría, que hacen referencia expresa al tema o a un tema afín, como es la flexibilidad horaria, aunque no se trata de la misma modalidad de prestación laboral.

Además, el Estatuto de Personal de la UNED prevé la posibilidad de modificación del horario, por lo que, desde lo legal, estaban dadas las condiciones para la puesta en práctica del "Plan Piloto de Teletrabajo". En ese contexto, se definió la necesidad de suscribir un contrato, en virtud de la naturaleza del proyecto y el carácter voluntario y temporal de la participación del funcionario, para establecer claramente las reglas legales de la participación del interesado; como los compromisos y derechos que adquirían la institución y el teletrabajador, pasando por el tratamiento confidencial bidireccional de la información, el monitoreo y la supervisión, las incapacidades, las licencias por maternidad, los riesgos del trabajo, la posibilidad de reincorporación a la modalidad presencial para laborar, el régimen disciplinario, los derechos gremiales y la propiedad intelectual, entre otros.

En virtud del compromiso suscrito, el empleado conserva y se le garantiza el respeto de los derechos adquiridos en su contratación original, régimen salarial, carrera universitaria y cualquier otro rubro similar. De la misma manera, idéntico acceso e igualdad

---

[3] ARTÍCULO 84**.-** La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobiernos propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. // El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

de participación en organizaciones gremiales, posibilidad de capacitación, ascensos o concursos.

La Comisión de Teletrabajo estuvo conformada por un representante del Programa de Gobierno Digital; Consejo Universitario; Dirección de Tecnologías, Información y Comunicación; Oficina de Recursos Humanos; Unidad de Reclutamiento y Selección; Unidad de Evaluación del Desempeño; Oficina Jurídica y Servicio Médico. Al ser la primera experiencia, se consideró lo más adecuado comprender únicamente el teletrabajo desde el domicilio del funcionario.

Se construyó un plan de trabajo, que constaba de, al menos, tres etapas: selección de teletrabajadores, seguimiento y acompañamiento, evaluación y presentación de resultados. En la primera, se confeccionaron instrumentos específicos de selección, de requerimientos tecnológicos y se realizaron estudios médicos y de salud ocupacional, para que los eventuales teletrabajadores tuvieran todas las probabilidades de éxito posibles. Además, sesiones de capacitación y sensibilización con ellos y sus jefaturas.

En la segunda, al menos dos encuentros presenciales con el grupo, en los que se dieron dinámicas dirigidas; seguimientos individuales y visitas domiciliares. En la tercera, las actividades propias de una evaluación, tales como recolección de datos de campo, sistematización, interpretación etc.; la exposición de resultados ante las autoridades universitarias; y la reincorporación de los teletrabajadores a la modalidad presencial, previa prórroga de seis meses del plazo inicial planteado, que fue del mismo término.

Los resultados del "Plan Piloto de Teletrabajo" en la UNED fueron exitosos. No sólo se demostró que es viable implementarlo como una forma permanente de prestación de servicios en la institución, sino que se comprobó que el modelo propuesto, más ambicioso que el contemplado en el Decreto N.34704, fue el más adecuado para el teletrabajador, a quien no solamente se le cuidó su aspecto laboral, sino también, en el personal y el familiar.

Sin embargo, al igual que en el contexto nacional, las debilidades estuvieron dadas en el acompañamiento a las jefaturas y en las evaluaciones del desempeño de los teletrabajadores. Se recomendaron a las autoridades las mejoras en esos aspectos, de cara a una segunda etapa masiva de teletrabajo.

Si bien es cierto en este momento aún no se encuentra abierta en esos términos, actualmente la UNED tiene tres funcionarios que están teletrabajando en el extranjero: dos en Sudamérica y una en Europa. A la fecha, estas experiencias han resultado exitosas y generado mucha experticia sobre esta modalidad de prestación de servicios, en la que también se combina la formación, a nivel de posgrado, de las tres personas. Es pertinente añadir que a ellas les fue aplicado el mismo protocolo diseñado para el "Plan de Teletrabajo" de los teletrabajadores nacionales.

Ajustes pertinentes, sugerencias necesarias

"A pesar de la increíble versatilidad de esta modalidad de trabajo, el teletrabajo muchas veces no ha conseguido estar a la altura de sus posibilidades. Esta puede ser tal vez una indicación con relación ya sea a nuestro espíritu conservador inherente en tanto seres humanos, a la resistencia que presentan las prácticas organizativas familiares, a las fallas de las políticas públicas o a una combinación de las tres" (SPINKS, 2011).

Esta afirmación fue hecha en el marco del "XV Congreso Internacional de Teletrabajo – Telework 2010: Teletrabajo para un desarrollo sustentable", celebrado en Argentina. Y al leerla pareciera que el contexto y resultados de las experiencias de UNED y los de Costa Rica no están tan alejados de las tendencias mundiales del tema.

En particular, en lo que al sector público costarricense refiere, las reflexiones sobre los fines y el modelo de teletrabajo que queremos deberían, al menos, contemplar las lecciones aprendidas y los compromisos internacionales que, en tema de desarrollo sustentable, en el que el componente social es fundamental, estamos insertos como país.

La primera de esas reflexiones tiene que ver, precisamente, con el enfoque del teletrabajo en el sector público. Es decir: no podemos, ni legal ni constitucionalmente, pretender aplicar a ese sector un modelo de teletrabajo del sector privado. Y eso es lo que ha pasado. Probablemente porque, en sus orígenes, el teletrabajo fue concebido para relaciones de esta última naturaleza, y que, en Costa Rica, el fenómeno vino en empresas privadas, desde un sistema que, como el anglosajón, no contempla el derecho del trabajo y la seguridad social como una rama en sí misma, es que no nos hemos detenido a pensar que el ordenamiento legal costarricense regula en forma distinta las relaciones de empleo público y las de empleo privado.

Y resulta que tanto los artículos 191 y 192[4] de la Constitución Política como la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia[5] indican que los principios que rigen la última no son los que rigen la primera. Esto debería tenerse en cuenta cuando, al momento de presentar una reforma legal como la que se encuentra planteada ante la Asamblea Legislativa, sea integral y contemple las particularidades de la relación de empleo público y no solamente se centre en los artículos 109 y siguientes del Código de Trabajo que, como se expuso al inicio de estas líneas, regula el trabajo a domicilio.

Este "pecado original" permea y condiciona las iniciativas de teletrabajo en el sector público que pretendan avanzar positivamente y afianzarlo como modalidad de prestación de servicios. Desde esta perspectiva, es preciso tomar en cuenta que el Estado, como patrono, no se rige por la autonomía de la voluntad de las partes que se da en el empleador privado. El Estado se encuentra limitado, en su competencia y acción, por el principio de legalidad del artículo 11 de la Ley General de la Administración

---

4 ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.
ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

5 Entre otras resoluciones, Votos N. 9928-10 y 11034-10.

Pública[6], en virtud del cual solamente puede hacer aquello que está permitido; y en donde, además, la prevalencia es la prestación del mejor servicio público en pro del interés colectivo, circunstancia que no se da en el sector privado.

Así, los trabajadores del sector público se encuentran enfrentados a una serie de condiciones en su relación laboral, que hacen que no gocen de las mismas prerrogativas que los del sector privado y viceversa.

¿Será por eso que el teletrabajo en el sector público costarricense solamente se ha regulado vía Decreto Ejecutivo, o sea, por una norma de rango inferior a la ley propiamente dicha? Esta condición normativa, por sí misma, la dota de cierta "fragilidad", que no tendría si la reforma legislativa se propusiera desde el rango de ley y con reglas claras, específicas y naturales al empleo público.

Y no es que los esfuerzos hechos hasta ahora carezcan de valor. Por el contrario, los resultados indican que es necesario hacer ajustes, este aspecto de reforma legal, que no ha sido debatido, debería estar presente, pues constituye el tema básico en la discusión en cuanto a la naturaleza de la vinculación entre un trabajador y un patrono: si se trata de una relación de tipo público o privado.

Conforme a eso, así como la normativa existente, pasar a diseñar el modelo y las reglas pertinentes, para protección de los trabajadores y certeza jurídica del Estado. Valga anotar que no hemos entrado aquí en la discusión de los diferentes tipos de instituciones públicas que comprende el Estado y sus diferentes grados de autonomía[7], incluida la reglamentaria, que podrían tener y que inciden directamente, a la hora de regular el tema del teletrabajo.

---

[6] Artículo 11.- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

[7] ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión (Así reformado por Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968). ARTÍCULO 189.- Son instituciones autónomas: 1) Los Bancos del Estado; 2) Las instituciones aseguradoras del Estado; 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros. ARTÍCULO 190. - Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquella.

El teletrabajo, en el sector privado, es una modalidad más de contratación, autónoma por sí misma. Es decir: una relación laboral puede ser teletrabajable desde su inicio. En el sector público costarricense, el teletrabajo es temporal; a la fecha, no es posible acceder directamente a un puesto que se desarrolle bajo modalidad teletrabajable desde su inicio y hasta su finalización. Las razones para ello tendrían que ver con consideraciones presupuestarias y de la naturaleza de los puestos creados o existentes ya en las instituciones públicas. Sea: no fueron creados ni existen para ser teletrabajados, fueron creados y existen para ser desempeñados bajo modalidad presencial.

Esto no es una crítica, simplemente ese es el sistema que rige la burocracia costarricense, heredera de los esquemas y cánones franceses de hace un par de siglos. Lo que deberíamos preguntarnos es si ese esquema responde al contexto y desarrollo moderno, así como a las necesidades de nuestra sociedad actual. Desde esta perspectiva, incursionar en el teletrabajo en el sector público como una opción más, podría ser el salto cualitativo requerido para que se abran oportunidades de empleabilidad, de acceso a puestos de trabajo de poblaciones vulnerables, de comunidades deprimidas, de zonas de difícil acceso, lo que, a la postre, cumpliría con una de las misiones de un Estado social de Derecho y la generación de mayor equidad. E igual que el tema anterior, no lo hemos debatido.

¿Por qué no abrirle la posibilidad al funcionario que ha demostrado ser exitoso en la modalidad de teletrabajo a que "mute" su prestación presencial originalmente contratada? Claro, eso plantea otros retos, como definir si su puesto permanece tal cual y se le crea uno nuevo, o si es factible "transformarlo", donde las consideraciones presupuestarias y de administración de recursos públicos tendrán mucho que decir. Pareciera que empezar a conversarlo no hace daño.

Dentro del tema también de las consideraciones presupuestarias, la dotación de las herramientas (léase "equipo, software, acceso a Internet y soporte técnico" como mínimo) de trabajo, según el

artículo 69.d)[8] del Código de Trabajo, que deben ser suministradas por el patrono al trabajador, también hay que hablarla. ¿Qué pasa, como sucede en la realidad, cuando una institución pública no presupuesta o, simplemente, no posee los recursos para dar a un funcionario público el equipo que requiere para teletrabajar? ¿Cómo, entonces, llevar a la práctica, el mandato del Decreto Nº 34704? Desde una aproximación de mera legalidad, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha sostenido la posición tradicional del Código de Trabajo. Desde una vivencia real, muchas son las soluciones creativas que los funcionarios y las instituciones involucradas han dado al tema del suministro de las herramientas de trabajo para teletrabajar, con tal de lograr esa experiencia, amparados también a la parte final del artículo recién citado.

Estas soluciones van desde que el funcionario interesado asume todos los costos, pasando por un modelo de costos compartido con la institución, hasta, actualmente, posibilidades reales de dotación, por parte del patrono público, de cierto tipo de equipo a sus teletrabajadores. Sin embargo, esto último es la excepción y la posición tradicional sigue mencionándose como la única alternativa legal para la puesta en práctica del teletrabajo.

Nada más alejado de la vivencia cotidiana, lo que demuestra, al final, que, al menos un grupo de empleados públicos, ha decidido desafiar la norma en pro de buscar mejores condiciones laborales y de vida para sí y para los suyos. Como una nota al margen, simplemente menciono aquí que muchas veces los funcionarios públicos no cuentan, en sus oficinas, con las condiciones logísticas mínimas para el desempeño de sus labores, las que desarrollan en espacios inapropiados, con hacinamiento, altos niveles de contaminación sónica, equipos informáticos insuficientes, etc. Es decir: se necesita una mayor coherencia entre el discurso oficial, la estrategia y la realidad.

---

[8] ARTÍCULO 69: Fuera de las contenidas en otros artículos de este Código, en sus Reglamentos y en sus leyes supletorias o conexas, son obligaciones de los patronos: (…) d) Dar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido, debiendo suministrarlos de buena calidad y reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes, siempre que el patrono haya consentido en que aquéllos no usen herramienta propia.

Podríamos, de repente, empezar a hablar del teletrabajo en el sector público desde el trabajador como persona y no como quien ocupa el puesto. Aquí el llamado de atención inicia con el objetivo principal de la estrategia nacional, que también transcribimos *supra*: las razones por las que se opta por las bondades del teletrabajo en el sector público son, en primer lugar, las limitaciones de espacio físico; en segundo, los altos costos del espacio físico que no se utiliza, en virtud de que muchas actividades no requieren la presencia física del trabajador; en tercero, los gastos en transporte, combustible y vestimenta del teletrabajador; en cuarto, el congestionamiento vial; y, en quinto, el mejoramiento de las condiciones laborales del funcionario, con el fin de que pueda atender sus responsabilidades familiares de cuido o condiciones de discapacidad.

Una lectura pausada de estas razones nos revela que, en primer lugar, se colocan motivos logístico-patrimoniales y, en segundo, las que atañen al funcionario como persona. Esto, de alguna manera, es contradictorio con la iniciativa oficial impulsada, de buscar una mejora en la calidad de vida de los teletrabajadores para lograr mejores resultados. El enfoque de la estrategia nacional, entonces, está al revés.

Una lectura algo perversa, y no tan pausada, podría indicar que, al final, los motivos que promovieron el teletrabajo en el sector público fueron más de manejo de Hacienda Pública que de explorar la viabilidad de esta modalidad con fines más altruistas. Esto, de ninguna manera, está mal *per se*; lo que sí pareciera es que lo que debería ser transparente para quienes decidan involucrarse en este esfuerzo, de repente no lo está y ese sí debería ser un compromiso ético con el teletrabajador, tomando en cuenta no sólo la inversión que estaría haciendo para lograr las bondades de la experiencia sino también la voluntariedad de su participación.

Valga añadir que, en este mismo orden de ideas, solamente voy a introducir la discusión sobre los temas atinentes a la salud ocupacional, involucrada muy poco y casi por accidente, como si no fuera también parte de las necesidades y condiciones de la prestación laboral. Al final, teletrabajar no es solamente despachar

al funcionario a desempeñar sus labores a su domicilio o a espacios en los que las condiciones mínimas de ergonomía, luminosidad, etc. no están presentes. Y al menos la experiencia de la UNED y del propio ICE así lo han indicado.

Desde este enfoque también pareciera pertinente indicar que, con el teletrabajo, nos beneficiamos todos, tanto el Estado como el funcionario. Y el beneficio del primero por la participación del segundo no siempre es visibilizado. Para ilustrar lo anterior, cito la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", una de las prioridades del actual Plan de Gobierno. Fuera de los menores de edad, el proyecto también contempla la creación de redes comunitarias de atención a los adultos mayores.

Esta iniciativa, declarada de interés público en el 2010, por Decreto Ejecutivo N.36020-MP:, "…*además de los centros de atención integral para niños y niñas, estará conformada por los diferentes actores sociales, públicos y privados, que tienen un mandato legal o un interés legítimo en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil, incluidos los propios niños y niñas; las organizaciones de padres y madres o encargados; el personal, los directores y supervisores de los servicios de cuido; grupos profesionales de diferentes disciplinas; entidades gubernamentales y no gubernamentales"* [9].

Aparejado a lo anterior, Costa Rica se ha comprometido con la ratificación del Convenio 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dentro de este proceso, ha quedado claro que el teletrabajo es una opción para que, precisamente, se dé una combinación entre las responsabilidades de cuido y las laborales. Es decir: el Convenio C156 vería en la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil" una forma de hacerlo efectivo, siendo el teletrabajo una herramienta más para lograrlo.

Y no existe razón alguna por la que los trabajadores del sector público no pueden acceder a él. Pero el acceso debe ser equilibrado,

---

[9] Artículo 1.

adecuado, acompañado y evaluado. Con la normativa pertinente, los recursos y posibilidades reales. Repito: teletrabajar no es despachar al funcionario fuera de la institución a prestar su servicio. Es un proceso, edificante, por demás, que debe respetar la dignidad del empleado y llenar las condiciones de trabajo decente; pero, si no se dota a estas personas y a sus jefaturas de la sensibilización y condiciones adecuadas, el teletrabajo deja de ser opción y se convierte en amenaza.

La amenaza surge cuando las estadísticas nacionales nos dicen que la mayoría de los cuidadores son mujeres, casi todas jefas de hogar, muchas veces residentes en zonas deprimidas económicamente o en situaciones de vulnerabilidad social (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2010). Un grupo poblacional tradicionalmente discriminado, con pocas posibilidades de empleabilidad.

Es más: un grupo poblacional, las mujeres en sí, que tradicionalmente desempeña labores en hasta tres tiempos completos: en su laboralidad (formal o informal), en su casa y, eventualmente, como cuidadora. Esta realidad, si bien puede no ser la cotidiana en el sector público, pues usualmente, por formación académica, estas personas ocupan puestos meramente operativos, lo cierto es que la problemática del cuido y las responsabilidades familiares también alcanza otro tipo de perfiles ocupacionales, más profesionales y de mayor jerarquía.

Esto hace que las mujeres en edad reproductiva, que se presentan en todos los niveles de la burocracia costarricense, vean en el teletrabajo una excelente opción; sin embargo, sin el acompañamiento adecuado y una claridad meridiana de lo que teletrabajar significa, el teletrabajo puede ser una experiencia que dista de ser positiva.

Indican los documentos oficiales y quienes están al mando del tema a nivel nacional que, en Costa Rica y en el sector público, el teletrabajo avanza lentamente. La Secretaría de Gobierno Digital, a través de la Coordinación de Teletrabajo, señaló, a propósito de

una nota de prensa, que se han programado acciones tendentes a actualizar la legislación, definir un conjunto de soluciones informáticas, diseñar un programa integral de capacitación a todos los funcionarios públicos, con un enfoque de "trabajo virtual", crear equipos en cada institución que contribuyan en la difusión y buscar asesoría con expertos internacionales y nacionales en la materia (LLUBERE, 2011).

Son buenas señales. Señales de que, aún con todas las dificultades enfrentadas, el compromiso del Gobierno por posibilitar a los funcionarios públicos una mejor calidad de vida a través del teletrabajo, y, por qué no, ensayar una nueva visión de Estado, continúa. Que aún existen personas que consideramos que el teletrabajo llegó para quedarse en el sector público costarricense, más allá de la norma, como debe ser al final: como un fenómeno social, una necesidad del individuo y del Estado, que debe ser atendida, de la mejor manera posible y a través, al menos en lo jurídico, de la rama del derecho en donde estos debates son naturales y los institutos jurídicos propios: la del trabajo y la seguridad Social.

Y quienes creemos que el diálogo social se construye a través de la generación de las condiciones adecuadas para ello, en las que privan el respeto y el bienestar mutuo entre patrono y trabajador, vemos en nuestra disciplina el mejor escenario para que se consolide el debate sobre la mejora del teletrabajo en el sector público costarricense. Por ahora, estamos planteando ese reto.

Referencias documentales

Chavarría, V. (2010). *"Diagnóstico del proyecto de teletrabajo 2008-2009 e identificación de competencias para las personas que laboran bajo esta modalidad en la Universidad Estatal a Distancia".* Tesis para optar por Licenciatura en Administración en Recursos Humanos. Cartago: Universidad Florencio del Castillo.

Durante, M. (2003). *El Teletrabajo.* 1era. Edición. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A.

León, G. (2011) *Modelo de competencias para jefaturas que dirigen teletrabajadores (as) en instituciones autónomas del sector público.* Tesis para optar por Maestría profesional en psicología del trabajo y las organizaciones. San José: Universidad de Costa Rica.

Spinks, A. (2011). La evolución del teletrabajo. Telework Argentina: *Teletrabajo para el desarrollo sustentable*. El Cid. Argentina.

Notas de prensa:
Ramírez, K. (2010, setiembre 30). Programa de Gerontología participa en la Red Nacional de Cuido. *Acontecer digital.* Recuperado de: http://web.uned.ac.cr/acontecer/index.php/a-diario/gestion-universitaria/1106-programa-de-gerontologia-participa-en-la-red-nacional-de-cuido.html#comment-192

Cordero, C. (2011, setiembre 30). Teletrabajo cubrió a 98 funcionarios públicos y reveló dificultades existentes. *El Financiero (digital).* Recuperado de: *http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/marzo/28/tecnologia2314840.html*

INFORMES
Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Encuesta Nacional de Hogares.* San José, INEC. Recuperado en: *http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx*

Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo OIT-PNUD. (2009). *Trabajo y familia:*

Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Recuperado en: http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/documentos/trab_familia%5BOIT-PNUD%5D.pdf

Organización Internacional del Trabajo OIT. (2010). *Trabajo decente y corresponsabilidad social en el cuido: Retos en el camino hacia la igualdad.* San José, Organización Internacional del Trabajo.

Ramírez, A./ Rosés, P. (2005). *Conciliación del trabajo y la vida familiar. El caso Costa Rica.* OIT. En: *etárea.dwt.oit.or.cr/index.php?option=com_docman&task=doc...*

Teletrabajo, Comisión de. (2011). *Informe final – Proyecto Teletrabajo.* San José, UNED.

LEGISLACIÓN
Costa Rica, (2011). *Código de Trabajo.*

Costa Rica, (2011). *Constitución Política.*

Costa Rica, (2008). *Decreto Ejecutivo N.º 34704-MP-MTSS: "Promoción del teletrabajo en las instituciones públicas".* La Gaceta Nº 162 del 22 de agosto del 2008. San José.

Costa Rica, (2009). *Decreto Ejecutivo N.º 35434-S-MTSS: "Implementación del teletrabajo en mujeres que se encuentren en estado de embarazo que presten servicio en instituciones públicas y empresas públicas del estado y en todas las empresas del sector privado".* La Gaceta Nº 162 del 20 de agosto del 2009. San José.

Costa Rica, (2010). *Decreto Ejecutivo N.º 36020-MP: "Declaratoria interés público la conformación y desarrollo de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil".* La Gaceta Nº 88 del 11 mayo 2010. San José.

Costa Rica, (2011). *Ley N.6044 "Ley de Creación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).* San José. Recuperada en: http://www.uned.ac.cr/Reglamento/

Costa Rica, (2011). *Ley N.6227 "Ley General de la Administración Pública".* San José.

SITOS WEB CONSULTADOS

http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/teletrabajo/index.htm

http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/votos%20por%20tema.htm

http://www.teletrabajo.com.uy/noticias/primer-informe-del-plan-de-teletrabajo-estatal-de-costa-rica/590/
http://www.uned.ac.cr

telework2010.tic.org.ar
www.trabajo.gov.ar/downloads/ **tele**trabajo/091013_lic_olga_umana.pps

Seguro de empleo: Cómo puede Canadá seguir siendo competitivo y al mismo tiempo ser justo con los trabajadores migrantes[1]

Barbara MacLaren y Luc Lapointe[2]

Una fuerza laboral que envejece y escasez de mano de obra percibida en Canadá han resultado en una estampida en el número de trabajadores temporales extranjeros de 112,000 hace solo dos años a más de 250,000. A pesar del hecho que estos trabajadores proporcionan contribuciones valiosas a la economía canadiense y a las comunidades que los albergan, según dicen Barbara MacLaren y Luc Lapointe, probablemente han soportado el embate más fuerte del hundimiento económico durante los últimos 18 meses – a través de despidos y la falta de acceso a la seguridad social en Canadá. Ellos proponen re-pensar los beneficios sociales para los trabajadores migrantes tanto desde una perspectiva ética como económica.

Existen aproximadamente 200 millones de migrantes en todo el mundo, un número que prácticamente se ha triplicado desde 1960. En parte, como resultado de una competencia global cada

[1] Traducido por REAL CARD del original en inglés: **Employment insurance: How Canada can remain competitive and be fair to migrant workers,** publicado por la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL por sus siglas en inglés) en su Serie Policy Options, February 2010. Puede consultarse en: http://www.focal.ca/pdf/Migration_MacLarenLapointe_Employment%20Insurance%20How%20Canada%20Can%20Remain%20Competitive%20and%20Be%20Fair%20to%20Migrant%20Workers_February%202002.pdf

[2] Barbara MacLaren es gerente de proyecto sobre movilidad laboral y desarrollo en la Fundación Canadiense para las Américas y Luc Lapointe es el presidente de of Connexion Internationale, un grupo de consultoría basado en Ottawa.

vez mayor por talento calificado y los requerimientos del sector privado para tener una fuerza laboral más flexible, uno en cada dos trabajadores nuevos en los Estados Unidos y casi siete de cada diez nuevos trabajadores en el Reino Unido son ahora inmigrantes, de acuerdo con un informe de la BBC en septiembre de 2009. Aunque los migrantes "poco calificados" todavía representan el grueso de los flujos globales, los inmigrantes "altamente calificados" se encuentran ahora en un nivel casi igual al de sus contrapartes con "baja calificación", de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Los programas de trabajadores temporales extranjeros –que evolucionaron de los programas de trabajadores invitados – se han convertido en una herramienta importante para que quienes formulan las políticas que enfrenten a la escasez temporal de mano de obra en todo el mundo. De hecho, los principales economistas en análisis migratorios, tales como Lant Pritchett, consideran a estos programas como los precursores de nuevos niveles de crecimiento tanto para los países en vías de desarrollo como para los países desarrollados por igual, en el siglo 21. Canadá no es la excepción en esta tendencia: los datos de Canadá sobre ciudadanía e Inmigración para el año 2008 revelan que un total de 251,235 trabajadores temporales extranjeros (TFW por sus siglas en inglés) se encontraban trabajando en Canadá al 1 de diciembre de 2008. CIC informa que en el 2008, ingresaron a Canadá 192,159 TWF para trabajar en forma temporal, mientras que solo cuatro años antes (2004) el numero había sido de 112, 553. Estos flujos son además de nuevos trabajadores que han ingresado a través de los canales permanentes de inmigración.

Estos trabajadores temporales son reclutados por empleadores canadienses en un amplio número de sectores, que incluyen la agricultura, servicios, profesiones, oficios y la construcción. Existen programas piloto para facilitar el reclutamiento a sectores preseleccionados que se encuentran bajo presión, según lo determinado por las provincias y los territorios. De hecho, desde que se firmó el primer acuerdo laboral bilateral entre Canadá y

Jamaica, para reclutar trabajadores agrícolas para que trabajaran en Canadá, en 1966, la mano de obra extranjera ha reforzado la economía canadiense y ha hecho una contribución valiosa tanto al lugar de trabajo como a la comunidad.

En el contexto de la actual desaceleración económica y el aumento de sentimientos sobre "Canadá Primero", sin embargo, existe una razón para creer que quienes no son ciudadanos, tales como los trabajadores extranjeros, llevarán la peor parte de los despidos en todo el país. Mientras que no están disponibles las cifras oficiales de TFW despedidos, los informes de organizaciones no lucrativas, sindicatos y los medios apuntan a un aumento en el numero de estos trabajadores que recibirán boletas de despido, principalmente en Alberta y el sudoeste de Ontario desde el otoño de 2008.

Hablando en general, los trabajadores extranjeros se encuentran vulnerables ante el impacto negativo de los descensos económicos, porque tiene más probabilidad de perder primero su trabajo, y probablemente no tengan acceso a beneficios de la seguridad social y están en riesgo de ser repatriados a su país, donde pueden no encontrar trabajo y donde sus familias pueden no ser capaces de mantenerlos financieramente. Una respuesta del gobierno en 2009 a un informe anterior de este año, hecho por el Comité Permanente sobre Ciudadanía e Inmigración, que examinaba los programas canadienses de TFW manifestó tajantemente que se espera que los trabajadores con permisos temporales en programas de TFW regresen a su país si pierden sus empleos en Canadá.

Aún así, suponiendo que los TFW sean realmente reclutados para responder a la escasez de mano de obra calificada y en ocupaciones de baja calificación, el acceso temporal al seguro de empleo (u otras formas de apoyo) que les ayude a esperar que pase la tormenta económica podría ser la mejor solución. Si surgiera un argumento de negocios así como un argumento de ética, para aumentar a quienes no son ciudadanos el acceso al seguro de empleo? Nosotros argumentamos que sí lo hay.

El panorama actual es desolador: Mientras que a los trabajadores extranjeros se les deduce el seguro de empleo cada dos semanas y son elegibles para solicitar beneficios del seguro mientras estén en Canadá, en la práctica no gozan del mismo acceso a los beneficios de la seguridad social que tienen los canadienses. Los sindicatos que representan a los trabajadores extranjeros afirman que menos del 1% por ciento de trabajadores temporales extranjeros pueden reclamar beneficios del seguro en Canadá (exceptuando los beneficios de paternidad y de ausencia por enfermedad) ¿Por qué debiera importarles eso a los canadienses?

De acuerdo a estimados de los autores, con base en la distribución oficial de calificación de los TFW y sus niveles aproximados de ingresos, los TFW y sus empleadores contribuyeron unos $303 millones en 12 meses en primas de seguros de empleo sólo en el año 2008. Esta es una asombrosa cantidad de dinero. De acuerdo con los valores de justicia, si los trabajadores pagan en un esquema de seguro de cualquier clase, también debieran de tener derecho a cobrarle a ese sistema bajo un rango de circunstancias aceptables. Sin embargo, si los TFW estuvieran exentos de pagar el seguro, el resultado sería una ventaja competitiva injusta sobre los residentes permanentes y los ciudadanos, puesto que los empleadores que contrataran trabajadores temporales se beneficiarían de una menor carga impositiva.

Existen otras razones persuasivas de por qué puede ser extendido el beneficio del acceso al seguro de empleo a los TWF que son despedidos. Desde una perspectiva del desarrollo, por ejemplo, muchos de los beneficios que el Gobierno canadiense otorga a los países que envían migrantes por medio de nuestros programas de mano de obra temporal se borrarían. Las remesas familiares pueden rápidamente anularse en una crisis económica (o por lo menos podrían reducirse, según los trabajadores permanecen después de que expiren sus visas para trabajar de manera informal). Los trabajadores extranjeros repatriados de países más pobres probablemente tengan un acceso muy limitado o ninguno a una asistencia del seguro social al volver a su país, y la reducción o el cese de las transferencias por remesas puede tener un impacto negativo

en el sustento de toda una familia extendida. Los trabajadores extranjeros que retornan tendrán una habilidad disminuida para contribuir a las economías locales; podrían incluso endeudarse para pagar los costos asociados a la migración.

Desde una perspectiva de negocios canadiense, el acceso de los TFW a la seguridad social también es importante. En muchos sectores en Canadá, tal como el de los oficios, las arenas petrolíferas, mano de obra en general, el sector agrícola y la industria empacadora de carnes, existe una escasez de canadienses que quieran realizar esos trabajos, ilustrado por el hecho que los nuevos TFW contratados no se han reducido de manera significativa. Bajo ciertas categorías de TFW, los empleadores también pagan una cantidad significativa de dinero para transportar a sus trabajadores extranjeros a Canadá y para alojarlos; una pérdida neta de trabajadores extranjeros se traduce en una pérdida neta de su inversión.

A menos que el gobierno introduzca incentivos concretos a los canadienses para reubicarse y re-entrenarse para obtener un empleo en estos sectores, como Janice MacKinnon lo indicó en *Policy Options* en el número de septiembre del 2009, los empleadores probablemente contratarán de nuevo a los mismos trabajadores extranjeros una vez mejoren las condiciones económicas, en vez de ir a buscar a otra parte. Considerando que la mano de obra en Canadá está rápidamente envejeciendo, cada vez más negocios están abriendo los brazos a todos los grupos de migrantes, incluyendo a los trabajadores extranjeros temporales, para mantener la producción y su crecimiento en el largo plazo. En este contexto, la inversión del gobierno en los TFW en el corto plazo por medio un acceso aumentado a la ayuda de la seguridad social, podría producir un retorno en el largo plazo para las inversiones en negocios canadienses.

Hay un número de pasos que el gobierno canadiense podría aprobar para rectificar esta situación y mantener su lugar en un mercado de trabajo competitivo, pasos que otros gobiernos ya están explorando. Por ejemplo, todos los trabajadores empleados legalmente en España tienen derecho a toda la gama de beneficios

del seguro social, siempre y cuando hayan pagado al sistema durante un número mínimo de años. Los trabajadores extranjeros que se convierten en auto-empleados, después de ser despedidos de sus contratos originales de acuerdo con estimaciones calculadas por los autores, en base a la distribución oficial de habilidades de los TFW y sus niveles de ingreso aproximados, los TFW y sus empleadores contribuyeron hasta $300 millones en primas de seguro de empleo sólo en el año 2008. En España también tienen derecho a estos beneficios públicos.

Filipinas apoya un modelo de asistencia social más afín al sector privado para sus connacionales que trabajan en el extranjero. Su Oficina para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, inició recientemente un programa que ofrece asistencia financiera y capacitación para los trabajadores en el extranjero que retornan y que perdieron sus trabajos debido a la crisis financiera global, además de una variedad de servicios y préstamos ofrecidos a los filipinos, antes y durante sus contratos en el extranjero.

Otras propuestas de políticas que Canadá podría considerar para enfrentar el problema de exclusión del seguro de empleo para quienes no son ciudadanos incluyen las siguientes:

1) Ofrecer a los trabajadores migrantes que sean despedidos y a sus empleadores, reembolsos de terminación, equivalentes a lo que ellos hayan pagado al sistema de seguridad social durante la duración del permiso de trabajo.

2) Fortalecer y hacer cumplir la legislación laboral doméstica, introduciendo cláusulas de no discriminación con respecto a los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social.

3) Introducir nuevos (o reformar los existentes) acuerdos laborales bilaterales o multilaterales con los países que envían TFW, con el objeto de cubrir los derechos a la seguridad social y los procedimientos que incluyan la posibilidad de ser transferidos al extranjero.

4) Ofrecer contribuciones financieras a los programas gubernamentales de asistencia a los migrantes en los principales países que envían TFW.

Por supuesto que nuestras propuestas no pasarán sin críticas. Antes de que se haga cualquier reforma en el sistema, hay otras preguntas importantes tales como las siguientes: ¿En la práctica, una extensión de la seguridad social, para trabajadores extranjeros será políticamente agradable en Canadá, o se hará demasiado costosa? ¿Es este tipo de asistencia una prioridad para los canadienses? ¿Existen otros medios amplios y proactivos que pudieran proporcionar una protección social a los grupos vulnerables, incluyendo a los trabajadores extranjeros? También existen dudas sobre el proceso. Por ejemplo, es responsabilidad del sector privado y no de los contribuyentes brindar protección social a los TFW?

Todas estas son preguntas válidas. Sin importar los resultados eventuales sobre estos asuntos, ahora es el momento de hacer una reflexión matizada sobre las desigualdades en el acceso a la seguridad social por todos los grupos en Canadá, incluyendo a quienes no sean ciudadanos.

La ineficacia de la Inspección General de Trabajo guatemalteca[1]

Miguel F. Canessa Montejo[2]

Introducción

Uno de los pilares de cualquier modelo normativo es asegurar su cumplimiento, lo que en términos jurídicos nos conduce al tema de las *garantías*. El profesor italiano FERRAJOLI explica que si diferenciamos los derechos y sus garantías, podemos entender que la dificultad de determinados grupos de derechos reside en una laguna de sus garantías y no en su existencia como derecho.

Bajo el esquema de FERRAJOLI, los derechos fundamentales consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Se llaman *garantías primarias* a estas obligaciones y prohibiciones, y *garantías secundarias* a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de las garantías primarias.

---

1 Este artículo es un fragmento del estudio sobre "La reforma laboral en Guatemala" y un homenaje personal al maestro laboralista uruguayo Oscar Ermida, quien falleció mientras lo redactaba. Presentado como ponencia en el Seminario " Rumbos de las reformas laborales en América Latina y España" (Montevideo, Junio 2011).

2 Peruano. Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de las Maestrías de Derechos Humanos y de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Consultor Internacional: miguelcanessa@hotmail.com

Pero tanto las obligaciones y las prohibiciones del primer tipo como las obligaciones del segundo, -y aun estando implicadas lógicamente por el estatuto normativo de los derechos-, de hecho no solo son a menudo violadas, sino que a veces no se encuentran siquiera normativamente establecidas. Frente a la tesis de la confusión entre los derechos y sus garantías, que quiere decir negar la existencia de los primeros en ausencia de las segundas, sostiene la tesis de su distinción, en virtud de la cual la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida *laguna* que debe ser colmada por la legislación (FERRAJOLI 2004: 43).

Entonces es probable que no exista la obligación o la prohibición correlativa de un derecho subjetivo y, más todavía, que no exista la obligación de aplicar la sanción en caso de violación de los unos y del otro. En otras palabras, que existan *lagunas primarias*, por defecto de estipulación de las obligaciones y las prohibiciones que constituyen las *garantías primarias* del derecho subjetivo, y *lagunas secundarias*, por el defecto de institución de los órganos obligados a sancionar o a invalidar sus violaciones, o sea, a aplicar las *garantías secundarias*. Pero tampoco en tales casos es posible negar la existencia del derecho subjetivo estipulado por una norma jurídica; se podrá solo lamentar la laguna que hace de él un "derecho de papel" y afirmar la obligación del legislador de colmarla. También el principio de plenitud, es decir, la prohibición de lagunas, es, como el principio de no contradicción, un principio teórico normativo (FERRAJOLI 2004: 61-62).

La consecuencia de esta distinción entre derechos y garantías es importante, no solo desde el punto de vista teórico sino también en el plano metateórico. En el plano teórico, supone que el nexo entre expectativas y garantías no es de naturaleza empírica sino normativa, que puede ser contradicho por la existencia de las primeras y por la inexistencia de las segundas; y que, por consiguiente, la ausencia de garantías debe ser considerada como una indebida *laguna* que los poderes públicos internos e internacionales tienen la obligación de colmar; del mismo modo

que las violaciones de derecho cometidas por los poderes públicos contra sus ciudadanos deben ser concebidas como *antinomias* igualmente indebidas que es obligatorio sancionar como *actos ilícitos* o anular como *actos inválidos*.

En el plano metateórico, la distinción desempeña un papel no meramente descriptivo sino también crítico y normativo de la ciencia jurídica en relación con su objeto. Crítico en relación con las lagunas y las antinomias que esta tiene el deber de poner de relieve, y normativo respecto de la legislación y la jurisdicción a las que la misma impone cubrir las primeras y reparar las segundas (FERRAJOLI 2004: 63).

El distingo formulado por FERRAJOLI ha merecido serias críticas entre sus colegas italianos, quienes consideran que se equivoca al crear un paso inexistente entre el derecho subjetivo y la obligación generada (la garantía primaria). Si existe una implicación del segundo proveniente del primero –como reconoce FERRAJOLI-, no existe derecho subjetivo sin obligación correspondiente, sostiene GUASTINI. Así, la ausencia de la obligación evidencia que no existe un derecho.

La respuesta de FERRAJOLI consiste en resaltar que los derechos fundamentales recogidos en las constituciones, aunque no cuenten con garantías tienen un nivel de aplicación en el ordenamiento jurídico, en consecuencia se presume su existencia. Para el caso de los derechos sociales sostiene que cuando se recoge el derecho a la asistencia sanitaria, el derecho a la educación o el derecho al trabajo dentro de textos constitucionales rígidos, cualquier norma inferior que viole el contenido de dichos derechos debería ser suprimida del ordenamiento. Esto es un efecto del propio derecho aunque no quede clara cuál es la obligación (la garantía primaria) ni identidad del sujeto obligado por el derecho social. También el italiano BOVERO cuestiona el análisis de GUASTINI, al interrogarse si un derecho no garantizado significa que no existe, entonces cómo juzgar de irrelevante la diferencia entre una pretensión moral y la misma pretensión recogida en una norma jurídica (BOVERO 2001: 226).

Lo que nos interesa de la propuesta de FERRAJOLI es el distingo teórico entre el derecho positivado y las garantías que aseguran su cumplimiento y su protección. Si bien la inexistencia de garantías no pone en tela de juicio la existencia del derecho, lo que si evidencia es que sus carencias conducen a su ineficacia. Este es el aspecto que se quiere destacar para la situación guatemalteca, especialmente las *garantías secundarias*: los órganos obligados a sancionar las violaciones de los derechos laborales.

En el caso de los derechos laborales conforme a la estructura de un Estado moderno son el Ministerio de Trabajo y el Organismo Judicial quienes tienen la responsabilidad de prevenir, vigilar y sancionar el incumplimiento de las normas laborales vigentes. Para el presente artículo nos concentramos en el estudio de la Inspección General de Trabajo (en adelante, IGT), en tanto le corresponde dentro de las funciones del Ministerio cumplir ese rol. Para ello se ha dividido en dos secciones. En primer lugar, analizar la capacidad sancionadora de la IGT ante violaciones de derechos laborales. En segundo lugar, evaluar los recursos materiales y humanos de la IGT para cumplir con su función. Concluyendo en una reflexión final.

1. Ausencia de capacidad sancionadora

La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto No. 114-97) establece que es función del Ministerio de Trabajo y Promoción Social guatemalteco velar por el cumplimiento de la legislación laboral (artículo 40). Para cumplir con esta obligación, el Ministerio de Trabajo en su reglamento orgánico interno establece las atribuciones de la IGT, siendo una de las principales velar por el cumplimiento de la normativa laboral.

En general, las inspecciones de trabajo tienen entre sus atribuciones implementar visitas a los centros de trabajo para verificar el cumplimiento de la normativa laboral, así como iniciar procedimientos administrativos que pueden concluir con sanciones al empleador cuando se identifiquen violaciones.

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad, en su sentencia del 3 de agosto de 2004, estableció que la IGT no será la que establezca

la existencia de la falta laboral –violación de la norma laboral o de previsión social- e imponga la sanción administrativa. Según la Corte ese rol lo desempeña en exclusividad el juez laboral, con lo que las sanciones por faltas laborales sólo pueden ser establecidas en un proceso judicial. De este modo, la IGT ha perdido su capacidad sancionadora y debe recurrir necesariamente al Organismo Judicial en los casos que haya verificado una violación a la normativa por la vía incidental.

Esto ha traído como consecuencia que se debilite estructuralmente la función inspectora en Guatemala, a tal grado que son escasos los casos que se materializa una sanción al empleador por violar la normativa.

Los altos niveles de impunidad provocados por la pérdida de la capacidad sancionadora de la IGT condujeron a que los órganos de control de la OIT se pronunciasen al respecto, condenando dicha situación.

El Estado guatemalteco se comprometió en el Libro Blanco de abril de 2005[3] a emitir un decreto que restaure legalmente la autoridad del Ministerio de Trabajo para imponer multas. Posteriormente, el gobierno guatemalteco remitió una nota donde señalaba que una evaluación posterior a la publicación del Libro Blanco, determinó que legalmente esta recomendación no es posible. «Considerando que el objetivo principal es buscar que la legislación laboral sea rápida y efectiva, la Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo está consensuando una alternativa viable» (OIT 2007a: 15).

Ha concluido el período de implementación de las recomendaciones del Libro Blanco en 2010, sin que Guatemala haya cumplido con este compromiso. Las propuestas elaboradas por la OIT –a pedido

[3] "La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciado las capacidades" o también conocido como Libro Blanco, es un documento elaborado por los Ministerios de la región en que se señalan recomendaciones tendentes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales. De esa forma, los Estados de la región se comprometen a alcanzar una serie de metas y solicitan a la OIT que verifique el cumplimiento de sus compromisos.

del gobierno- fueron presentadas a la Comisión Tripartita en mayo del 2010 (OIT 2010b: 29) y, posteriormente, fueron rechazadas por el sector empleador, entrampando el proceso.

En resumen, la IGT guatemalteca carece de capacidad sancionadora frente a los casos de violaciones a la normativa laboral o de previsión social. La sanción debe determinarse en un proceso judicial –vía incidental- con la sentencia firme emitida por el Organismo Judicial. Esta situación ha derivado en un escenario de impunidad que favorece el incumplimiento de la normativa laboral guatemalteca.

2. Disminución de los recursos presupuestarios para el Ministerio de Trabajo y la Inspección General de Trabajo

El crecimiento de la población trabajadora y de las unidades productivas conduce a que los servicios del Ministerio de Trabajo y de la IGT tengan que ser incrementados para asegurar el cumplimiento de sus tareas organizacionales.

A continuación se muestra un cuadro que representa el porcentaje del presupuesto nacional dedicado al Ministerio de Trabajo en la región centroamericana durante el último lustro.

CUADRO Nº 1
PORCENTAJES QUE REPRESENTA EL PRESUPUESTO PARA ´ASUNTOS LABORALES´ DE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO DENTRO DEL PRESUPUESTO NACIONAL 2005-2009

Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	0,17	0,17	0,19	0,22	0,23
El Salvador	0,13	0,20	0,23	0,20	0,21
Guatemala	0,12	0,10	0,10	0,9	0,11
Honduras	0,20	0,20	0,24	0,25	0,30
Nicaragua	0,20	0,17	0,17	0,22	0,15
República Dominicana	0,10	0,16	0,15	0,15	0,13

Fuente: OIT 2010c: 13

Los presupuestos de los Estados centroamericanos evidencian el escaso interés del tema laboral dentro de las prioridades en la asignación de recursos económicos, siendo el caso guatemalteco el más llamativo. Guatemala tiene la asignación más baja en la región e inclusive tiene una tendencia decreciente, en comparación con el resto de países. Eso da una señal clara del debilitamiento institucional que viene sufriendo a lo largo de estos años.

En el siguiente cuadro se representa el gasto asignado dentro de los Ministerios de Trabajo de la región a la verificación del cumplimiento de la legislación laboral respecto al total del presupuesto de la organización.

CUADRO Nº 2
PORCENTAJES QUE REPRESENTA EL GASTO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL RESPECTO AL GASTO TOTAL EN ASUNTOS LABORALES EN LOS MINISTERIOS DE TRABAJO 2005-2009

Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	37,6	35,5	34,4	28,2	35,6
El Salvador	36,4	24,2	47,7	47,9	46,2
Guatemala	48,0	49,0	49,0	54,0	28,8[4]
Honduras	14,7	12,8	7,6	13,1	13,3
Nicaragua	30,4	37,1	35,6	28,4	38,2
República Dominicana	42,9	37,0	31,2	32,4	36,6

Fuente: OIT 2010c: 15

Hay una gran variabilidad sobre la asignación de recursos a las IGT –ente encargado en la verificación del cumplimiento de las normas laborales- de los países de la región. En general, absorben la mayor cantidad de recursos frente a los demás rubros que afrontan los Ministerios, entendible en tanto su labor de previsión y verificación resulta fundamental para el carácter tuitivo del ordenamiento laboral.

[4] Si se incluye el programa "09 Construcción de sedes regionales", el porcentaje aumenta a 39%".

Guatemala tuvo las mejores cifras al principio del período pero ha tenido una drástica caída en el último año respecto a los anteriores, lo que significa menos recursos para las actividades de la IGT, aunque también se señala que en 2009 significativos recursos se usaron para la construcción de sedes regionales.

El siguiente cuadro es el más importante, porque mide el presupuesto asignado y corregido por el índice de precios –la inflación-, por lo que muestra la tasa de crecimiento en términos reales de los ingresos del Ministerio de Trabajo y de la IGT en la región.

CUADRO Nº 3
TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRESUPUESTO INICIAL Y DEVENGADO EN ASUNTOS LABORALES Y APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN TÉRMINOS REALES 2005-2008

Indicadores		2006	2007	2008
Costa Rica	Asuntos laborales	3,8	11,1	16,5
	Aplicación de la legislación laboral	-2,0	7,5	-4,2
El Salvador	Asuntos laborales	56,0	-1,2	-6,5
	Aplicación de la legislación laboral	3,9	94,7	-6,1
Guatemala	Asuntos laborales	-5,2	-6,4	-11,5
	Aplicación de la legislación laboral	-3,3	-6,4	-2,5
Honduras	Asuntos laborales	1,8	28,1	18,2
	Aplicación de la legislación laboral	-10,9	-24,0	103,1
Nicaragua	Asuntos laborales	5,4	3,8	27,7
	Aplicación de la legislación laboral	28,3	-0,4	1,8
Republica Dominicana	Asuntos laborales	75,1	-2,2	2,8
	Aplicación de la legislación laboral	50,8	-17,4	6,5

Fuente: OIT 2010c: 19

Las cifras son muy cambiantes en todos los países, con excepción de Guatemala. En los países de la región se muestra un fortalecimiento de recursos –Costa Rica, Honduras y Nicaragua- o reajuste para recuperar esos recursos económicos –El Salvador y República Dominicana. En todos esos casos, los presupuestos pretenden mantener o mejorar los recursos para sus Ministerios.

El caso aparte es Guatemala, donde hay una pérdida real y constante a lo largo del período estudiado de los ingresos reales tanto del Ministerio de Trabajo como de la Inspección General de Trabajo. Esto sin duda viene afectando su operatividad para cumplir con las tareas institucionales, principalmente prevenir y verificar el cumplimiento del ordenamiento laboral en el territorio nacional. Detrás de esta disminución presupuestaria hay una decisión política de los gobiernos que contribuye a un empobrecimiento del control sobre la aplicación de la norma laboral y al crecimiento de la impunidad en el mundo laboral guatemalteco. Mientras no se revierta esta precariedad presupuestaria resulta difícil pensar que el Ministerio de Trabajo sea capaz de afrontar las tareas que le demanda el mundo laboral guatemalteco.

Guatemala se comprometió con el Libro Blanco a incrementar el presupuesto del Ministerio de Trabajo y del cumplimiento de la legislación laboral, incluyendo la IGT y los servicios de mediación y conciliación. El último cuadro muestra que tampoco se ha cumplido con este compromiso, sino que por el contrario se ha alejado de la meta.

Evidentemente esa caída presupuestaria no sólo afecta al crecimiento de recursos humanos y materiales del Ministerio, sino también deteriora los recursos ya existentes que no pueden mantenerse.

CUADRO Nº 4
NÚMERO DE INSPECTORES E INSPECCIONES EN GUATEMALA
2005-2010

Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inspectores	**236**	**257**	**239**	**238**	**238**	**235**
Capital			72	75	76	76
Resto del país			167	163	162	159
Inspecciones	**8,823**	**9,584**		**9,509**	**10,775**	
Capital	3,879	3,765	4,119	4,771	4,683	
Resto del país	4,944	5,819		4,738	6,092	

Fuente: OIT. Elaboración: Miguel F. Canessa

El Cuadro muestra que el número de inspectores se viene reduciendo a lo largo del período estudiado, con un leve crecimiento en 2006, que inmediatamente cae al año siguiente. En la actualidad hay menos inspectores que hace 6 años, a pesar que el Estado guatemalteco se comprometió en el Libro Blanco a incrementar su número a nivel nacional.

La distribución de inspectores en el territorio nacional muestra que se ha incrementado en la capital, pero se ha reducido en el resto del país. A pesar que las dificultades son mayores fuera de la capital. Se debe tener presente que el país todavía tiene una gran población laboral en las zonas rurales, con lo que las visitas en estas áreas podrían disminuir si se mantiene esta tendencia.

También el cuadro revela una situación distinta respecto al número de visitas tanto en la capital como en el resto del país. Si comparamos el número de inspectores versus el número de inspecciones curiosamente muestra que hay un notable incremento de las visitas de inspección a pesar de la reducción de inspectores. Esta tendencia es más amplía en el resto del país que en la capital, a pesar que la disminución de inspectores es mayor en esta zona. Aparentemente, se ha incrementado el nivel de eficiencia de las visitas de inspección durante este período de tiempo.

Un dato importante por considerar es que la IGT guatemalteca clasifica a sus inspectores en dos categorías: los inspectores de visitas e inspectores de conciliación, aunque también existe un grupo de inspectores que cumple labores administrativas a tiempo completo. En realidad, son sólo los primeros quienes cumplen el rol que mide el cuadro. Por ello, resulta importante el siguiente cuadro porque mide esta división de roles en la IGT de la capital. En el caso del resto del país, conforme a la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo a la OIT, estos inspectores cumplen simultáneamente su rol de visita como de conciliación, por lo que no existe esta división como en la capital.

CUADRO Nº 5
DISTRIBUCIÓN DE INSPECTORES POR CATEGORÍA
EN CIUDAD DE GUATEMALA 2006-2010

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010
Visitas			26	27	30
Conciliadores	28	28	29	29	26
Otros			20	20	20
TOTAL		72	75	76	76

Fuente: OIT Elaboración: Miguel F. Canessa

Este cuadro nos sirve para explicar por qué se ha incrementado el número de inspecciones en la capital. Entre 2005 a 2008 la IGT de la capital se dividió proporcionalmente en un tercio por cada una de las funciones de la organización, pero es recién en los últimos años que varía esa tendencia con el incremento de los inspectores de visita a costa de los de conciliación. Lo preocupante es que casi un tercio del personal continúe dedicándose a labores administrativas, en vez de cumplir las tareas propias de la IGT.

En cuanto al perfil del inspector, el Ministerio de Trabajo señala que el promedio de labores del personal de la IGT es de 3 años y que sólo 15 de ellos cuentan con título de licenciatura (OIT 2007b: 25-26). Esto evidencia una grave falta de estabilidad del personal de la IGT, además de serios problemas en sus calificaciones. Detrás de estos datos se esconde una IGT poco motivadora para su personal y

con escasa planificación hacia objetivos de mediano o largo plazo, además de fuertes debilidades en la calificación de su personal.

En el Libro Blanco Guatemala se comprometió a incrementar a 260 inspectores de visitas y 50 inspectores conciliadores para el 2010 (OIT 2007a: 15-16). Cumplido el referido plazo, otro compromiso incumplido por el país. Inclusive, en la actualidad hay menos inspectores que al momento de elaborarse el compromiso. Es decir, hay un deterioro en las capacidades del Ministerio de Trabajo y de la IGT

Complementando lo analizado sobre la situación de la IGT, el siguiente cuadro se refiere al ratio de personal de la IGT sobre población ocupada guatemalteca, así como sobre la población trabajadora que ha recibido una visita de inspección.

CUADRO Nº 6
RATIO DE INSPECTORES SOBRE POBLACIÓN OCUPADA EN GUATEMALA 2005-2009

Indicadores	2005	2006	2007	2008	2009
Inspectores	236	257	239	238	238
Población ocupada	4´859,891	4´885,738	4´911,632	5´390,512	
Ratio	**20,952**	**19,011**	**20,551**	**28,521**	
Empresas visitadas	2,213	2,291	2,725	6,573	8,207
Trabajadores de empresas visitadas	50,352	364,720	778,500	462,750	481,223
Población ocupada visitada	**1,03%**	**7,51%**	**15,50%**	**8,6%**	

Fuente: OIT

En la primera parte del cuadro muestra claramente el deterioro de la labor de inspección en el país. Salvo en 2006, los siguientes años el ratio es mayor, porque hay menos inspectores respecto a la población ocupada guatemalteca. En la actualidad, habría un inspector por cada 30 mil trabajadores guatemaltecos, a esto debemos agregar que no todos los inspectores cumplen labores de visita como se ha señalado en párrafos anteriores, con lo que la diferencia sería mayor. Esta es una de las causas de la impunidad laboral en el país, porque la reducción del personal de la IGT afecta directamente en sus labores de prevención y verificación.

En la segunda parte del cuadro sobre el caso de la población ocupada visitada se dio una tendencia creciente hasta 2007, aunque desde un nivel extremadamente bajo, apenas el 1,03% de la población ocupada (2005). Desafortunadamente, la tendencia se revierte en el siguiente período, con lo que se retorna a niveles bajos de población ocupada visitada.

Un dato importante del cuadro es que si bien el número de empresas visitadas durante 2005 a 2007 fue similar, en cambio el número de trabajadores visitados fue claramente creciente. Esto señalaría que la IGT se concentró en las empresas grandes y medianas del país durante sus visitas en este período. En el 2008 esta situación se modifica porque las visitas se habrían trasladado a las pequeñas empresas guatemaltecas, donde por la estructura del empleo del país se concentran la gran mayoría de los trabajadores vulnerables. Lamentablemente, la información no proporciona el número de visitas realizadas en las zonas rurales, donde abundan los trabajadores del campo o "mozos colonos" dentro de las haciendas del país, los cuales resultan siendo el grupo de trabajadores más vulnerable.

Se puede resumir que la IGT no cuenta con los recursos humanos y materiales para tener una sostenida presencia dentro de los centros de labores del país, esto muestra que el principal órgano estatal carece de las capacidades para cumplir su tarea principal.

Los compromisos asumidos por el país para el fortalecimiento de la IGT han sido incumplidos y resulta difícil sostener que sus causas se reduzcan a una ausencia de voluntad política de los gobiernos. La información que proporcionan los cuadros muestra un debilitamiento institucional sostenido del Ministerio de Trabajo y de la IGT respectivamente, que en otros países de la región no se materializa en las dimensiones descritas para el caso guatemalteco, con independencia del tinte político de sus gobiernos. En cambio, Guatemala se muestra como un Estado incapaz de afrontar sus compromisos más esenciales y cumplir con las tareas fundamentales que demanda su mundo laboral.

Reflexión final

En conclusión, el panorama de la IGT es de un debilitamiento estructural en sus funciones: carencia de capacidad sancionadora, disminución de recursos humanos y materiales, disminución de su presupuesto, insuficiencia de personal calificado, etc., todo esto conduce a que los niveles de prevención y verificación del cumplimiento de las normas laborales sea extremadamente bajo, dando píe para que la violación de la normativa no represente un costo para los infractores. Es la plasmación de una impunidad laboral institucionalizada en Guatemala.

Retomando la propuesta académica del profesor italiano FERRAJOLI, resulta claro que la debilidad institucional de la IGT refleja una ausencia de *garantías secundarias* en el plano de la autoridad administrativa de trabajo. No basta contar con una normativa laboral. Sino viene acompañada con los mecanismos que aseguren su cumplimiento, simplemente se trataría de "derechos laborales de papel".

Bibliografía

FERRAJOLI, Luigi

2001 *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (2001) Madrid, Editorial Trotta, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Antonio del Cabo, Miguel Carbonell,Lorenzo Córdoba, Marcos Criado y Gerardo Pisarello.

2004 *Derecho y garantías. La ley del más débil* (1994) Madrid, Editorial Trotta, 4ª edición, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi

GUASTINI, Riccardo

2001 *Tres problemas para Luigi Ferrajoli* En: Los Fundamentos de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, trad. de Perfecto Andrés, Antonio de Cabo, Miguel Carbonell, Lorenzo Córdoba, Marcos Criado y Gerardo Pisarello.

Documentos e Informes

Libro Blanco

2005 *Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades* (Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana) Ciudad de Guatemala, Ministerio de Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

2007a *Plan de Implementación de las recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010* (Guatemala) San José, Oficina Internacional del Trabajo.

2007b *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* San José, Oficina Internacional del Trabajo.

2008 *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* (Período Febrero 2008-Julio 2008)
San José, Oficina Internacional del Trabajo.

2010a *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* (Período Agosto 2009-Enero 2010)
San José, Oficina Internacional del Trabajo.

2010b *Resumen Ejecutivo. Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco* (Período Febrero 2010-Julio 2010)
San José, Oficina Internacional del Trabajo.

2010c *Los presupuestos de los Ministerios de Trabajo de los países de Centroamérica y República Dominicana*
San José, Oficina Internacional del Trabajo.

Curso de comunicación para el movimiento sindical costarricense

Gréttel Aguilar Santamaría[1] y Cindy Sabat Hoffman[2]

Sistematización de la experiencia REAL CARD – CMTC - CTRN

La comunicación es un eje estratégico para el movimiento sindical. Al planificar las actividades de comunicación con sus afiliados, con otras instituciones y con la sociedad en general, los sindicatos pueden lograr la cohesión necesaria para el alcance de sus objetivos gremiales y políticos.

En el actual contexto de audiencias fragmentadas, convergencia mediática y cultura participativa, el entrenamiento y la especialización en temas y técnicas de comunicación es de enorme relevancia para los trabajadores y sus organizaciones.

---

[1] Costarricense. Licenciada en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Publicidad y Diseñadora Gráfica. Por más de diez años se ha desempeñado como profesora de la Universidad de Costa Rica y como asesora en Jirö Mercadeo & Comunicación, empresa especializada en consultorías de comunicación y mercadeo para organizaciones no gubernamentales y pequeñas y medianas empresas.

[2] Costarricense. Licenciada en Derecho, Máster en Derecho de los Negocios, Especialista en Derecho Notarial y Registral, con amplia experiencia en la realización de trámites notariales- registrales, así como en material laboral, comercial, propiedad intelectual y derechos humanos. Consultora e Investigadora independiente en temas de derechos humanos (en su dimensión técnico-jurídico), con énfasis en la temática relacionada con mujer, niñez y adolescencia, seguridad ciudadana y derecho de los trabajadores. Desde el 2011 se desempeña como Coordinadora Nacional del proyecto REAL CARD en Costa Rica.

Sobre la convergencia mediática, cabe destacar que es la tesis central del libro Convergence Culture de Henry Jenkins. El término se refiere al flujo de contenido a través de múltiples plataformas mediáticas, a la cooperación entre múltiples industrias mediáticas y al comportamiento migratorio de las audiencias. Para el autor, la convergencia es un proceso de transformación cultural que afecta los usos de los medios de comunicación. Este proceso cultural está basado en las nuevas posibilidades de acción y participación de los usuarios propiciadas por la digitalización de los medios. La convergencia anuncia la coexistencia de los nuevos medios digitales con el auge de una cultura participativa, protagonizada por comunidades de usuarios en constante actividad.

Como parte de los esfuerzos del proyecto REAL CARD por mejorar el clima de las relaciones laborales en cada uno de los países que atiende, se ha trabajado en actividades de diálogo y conversatorios, así como en asistencia técnica y publicaciones, con dos centrales sindicales costarricenses: la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN). El trabajo con ambas centrales incluyó un diagnóstico de las organizaciones sindicales de Costa Rica, donde se concluyó que la comunicación es un punto débil de los sindicatos. La falta de entrenamiento, la poca planificación estratégica y el desconocimiento del potencial de los nuevos medios, entre otras debilidades mencionadas, les impiden un mejor acceso a los medios de comunicación y un mayor nivel de incidencia en la opinión pública.

Conscientes de la importancia de capacitar a sus agremiados en el uso de los recursos técnicos de la comunicación, los señores Olman Chinchilla Hernández y Jhonatan Monge Loría, Secretario General y Secretario de Formación de la CMTC, respectivamente; y los señores Rodrigo Aguilar Arce y Tyronne Esna Montero, Presidente y Secretario de Educación de la Confederación CTRN, respectivamente trabajaron con Cindy Sabat Hoffman, en el planteamiento de un curso de alto nivel sobre técnicas de comunicación para sindicatos.

El curso se planificó en 10 sesiones, con 30 horas de docencia directa y debía contar con la participación de entre 12 y 20 dirigentes sindicales. Para cumplir con las políticas de género de ambas organizaciones, al menos un 30% de los participantes deberían ser mujeres.

La convocatoria realizada por ambas centrales fue sumamente exitosa, inicialmente participaron 10 representantes de cada Central, sin embargo algunos tuvieron problemas personales y/o laborales que les obligaron a dejar el grupo, contando finalmente con una participación de siete representantes de CMTC (dos mujeres y cinco hombres) y nueve representantes de la CTRN (cuatro mujeres y cinco hombres).

El curso fue impartido por la especialista en comunicación Gréttel Aguilar, quien participó con las organizaciones involucradas en el planteamiento de temas y selección de metodologías.

La selección de los temas

Uno de los principales retos para la especialista a cargo del curso fue conjuntar las necesidades de las centrales sindicales y las de los participantes. Para CMTC y CTRN era de vital importancia abordar el manejo de la prensa, así como mejorar la comunicación verbal, escrita y visual con sus agremiados.

Para los participantes, las necesidades apuntaban hacia las técnicas, pero también hacia la estrategia. A continuación se transcriben algunas de las expectativas externadas por los alumnos durante la primera sesión:

- "Quiero conocer las técnicas y estrategias que los sindicatos deben aplicar hacia afuera, pues no sabemos llegarle a los sectores sociales, ni nos comunicamos bien con los medios".
- "Me interesa que el curso se enfoque en cómo hacer más atractivo el movimiento sindical".

- "Creo que en las organizaciones nos falta un sistema de sostenibilidad de nuestras acciones de comunicación, por tanto mi expectativa es cómo planificar nuestras actividades y sostenerlas en el tiempo".

Considerando esas necesidades, el curso se estructuró en tres grandes temas: la introducción al concepto de comunicación, la comunicación organizacional y la estrategia y la teoría y práctica de las diferentes técnicas utilizadas por los sindicatos para comunicarse con sus públicos.

A. Introducción a la comunicación

En la sesión introductoria del curso se enfatizó en la comunicación como un proceso de construcción de sentido que posibilita el cambio.

Más que un simple intercambio de información, de acuerdo con la definición de Carlos Sandoval es "(la) comunicación es una relación social construida por sujetos individuales y colectivos a partir de sistemas sígnicos en la actividad, es decir, en las relaciones sociales que conforman la vida cotidiana"[3] (Sandoval, 1993). Las perspectivas acerca de los procesos de comunicación, medios y mensajes son diversas:

- La comunicación es una relación de poder entre quienes tienen la información y el control de los medios y quienes son espectadores.
- La comunicación es una práctica sociocultural en la que los medios legitiman ciertas prácticas culturales y ciertas prácticas culturales legitiman ciertos mensajes y ciertos medios de difusión.
- La comunicación es una interacción psicosocial fundamental en las representaciones que las personas hacen de sí mismos y de los otros[4].

[3] Definición de Carlos Sandoval en su ensayo "Para qué me sirve la comunicación".
[4] Idem.

En el nuevo ámbito económico global, el desarrollo tecnológico ha traído grandes transformaciones a los medios, por tanto se motivó a los participantes a tomar conciencia sobre las realidades que afectarán el planteamiento de sus estrategias:

- Las audiencias y los mercados son sumamente fragmentados, las minorías comienzan a reclamar su derecho de emitir mensajes fuera de las estructuras establecidas. El concepto de "masas" ha sido desplazado por el término "multiculturalidad".
- Los medios de comunicación son cada vez más especializados, dirigiéndose a segmentos de población específicos.
- Las tecnologías propician una nueva forma de participación ciudadana. Hasta hace pocos años el usuario se sentaba frente al computador, se conectaba a internet y buscaba la información que ya estaba escrita y publicada por expertos. Actualmente el usuario puede modificar la información de los sitios, puede opinar e incluso se convierte en productor de la información al redactar sus propios artículos (o grabar sus propios videos) y publicarlos sin la mediación de los comunicadores profesionales.
- La velocidad y la obsesión de inmediatez se han impuesto en el mundo de las noticias.
- La superabundancia de información dificulta distinguir los contenidos verdaderamente importantes de los que no lo son.
- Aunque en la red texto, imagen y sonido se transmiten indistintamente, existe un predominio de la imagen en detrimento de la información más analítica.

Una vez analizado el contexto, el plenario concluyó que las estrategias comunicativas de sus organizaciones deben orientarse al aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Evidentemente, no deben descuidar las relaciones con los medios informativos, pero tampoco pueden estar al margen de las grandes facilidades que brinda internet para obtener y trasladar información, y para entrar en diálogo con sus distintos públicos.

B. La comunicación organizacional y la formulación de la estrategia

Para introducir el concepto de comunicación organizacional se utilizó la definición de Carlos Fernández Collado, investigador y autor de diversos libros en esta materia.

> *"Se conoce como comunicación organizacional al conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización o entre la organización y su medio. La comunicación busca influir en las opiniones y conductas de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin de que ésta última cumpla mejor y más rápido sus objetivos".*

La comunicación organizacional debe planificarse en dos ámbitos:

- Al interior de la organización – Comunicación interna
- Hacia afuera de la organización – Comunicación externa.

Durante las sesiones, se subrayó la importancia de desterrar la improvisación en los actos de comunicación al interior o exterior de las organizaciones. Las clases teóricas se complementaron con trabajo práctico centrado en la formulación de los principales lineamientos estratégicos para los sindicatos representados.
Al iniciar el proceso de capacitación, las organizaciones carecían de una estrategia general de comunicación por escrito, por tanto se proporcionó un esquema básico para guiar el trabajo que incluyó los siguientes aspectos:

- La definición y caracterización de los públicos internos y externos.
- El diagnóstico de la comunicación interna y externa.
- El planteamiento de objetivos.
- La formulación de mensajes clave.
- La guía para desarrollar planes de comunicación específicos.

Aunque cada sindicato o central responde a las necesidades particulares de sus agremiados, en general las estrategias coincidieron en los siguientes objetivos:

- Definir políticas de comunicación claras y plantearlas por escrito. Esas políticas deben responder a los intereses de los agremiados, dejando a un lado las opiniones personales.
- Nombrar comités de comunicación para darle continuidad a las acciones.
- Mejorar la comunicación con los afiliados y fomentar actividades de integración. Se reconoce que una cantidad significativa de agremiados desconoce la labor de sus dirigentes o carece de información sobre las actividades organizacionales.
- Eliminar el excesivo énfasis en las comunicaciones escritas, aprovechando el potencial de los nuevos medios, principalmente internet.
- Mejorar la imagen de los sindicatos ante la opinión pública, planteando ideas para acercarse a la sociedad civil que desconoce el trabajo y los logros de estas organizaciones.
- Replantear las relaciones con los medios de comunicación, que por ahora se desarrollan en un panorama sumamente confrontativo. Es indispensable realizar esfuerzos conjuntos para combatir el tratamiento de las informaciones referentes a los sindicatos en los medios tradicionales. Los participantes coinciden en que los grandes medios de comunicación costarricenses silencian sus esfuerzos, tergiversan sus comunicados y boicotean sus acciones.

C. Las técnicas de comunicación

Una vez finalizado el tema de comunicación organizacional y la estrategia, las sesiones se orientaron a conocer las diferentes técnicas de comunicación para facilitar el contacto con los públicos internos y externos.

Para motivar y facilitar el aprendizaje, la teoría se complementó con el análisis de casos, la proyección de videos y la ejecución

de prácticas cortas durante las sesiones. Las técnicas analizadas fueron:

- Técnicas de comunicación visual - Elaboración de afiches, volantes, boletines, banners y desplegables. Recomendaciones para la elaboración de contenidos, diseño, publicación o difusión de ese tipo de materiales.
- Técnicas ceremoniales - Los diferentes actos, ceremonias y actividades especiales (congresos, foros, seminarios, inauguraciones, firma de convenios) como mecanismos efectivos de acercamiento a los públicos. Los aspectos fundamentales para la organización de estas actividades y las normas básicas de protocolo.
- Técnicas con los medios de comunicación – El monitoreo de medios, la elaboración de comunicados, el manejo de las entrevistas y las conferencias de prensa. El papel del vocero y su desempeño en tiempos de crisis.
- Técnicas para trabajar en internet - La comunicación organizacional en el contexto Internet 2.0. El sitio web organizacional y el uso del correo electrónico. La participación en nuevos espacios como redes sociales, blogs y wikis.

Tomando en cuenta que los participantes son los encargados de administrar la comunicación en sus respectivas organizaciones, el abordaje de las técnicas para acercarse a los públicos se realizó desde una perspectiva estratégica. Aunque la mayoría no tiene la formación profesional para el desarrollo de materiales promocionales específicos, por ejemplo, el diseño de un desplegable o el desarrollo de un sitio web, el curso les dio información básica para la toma de decisiones: cuáles herramientas se pueden utilizar y cómo sacarles el máximo provecho .

Conclusiones del proceso

Después de tres meses de trabajo, estudio e intercambio de conocimientos, queda una gran satisfacción por la utilidad del curso y por el aprovechamiento de los participantes. Se cerró con un grupo de líderes con bases fuertes para enfrentar los desafíos que la tecnología y los medios de comunicación les presentan a la hora de transmitir sus mensajes y comunicarse con sus públicos.

Sin embargo, este es apenas un primer esfuerzo para solventar las necesidades reales que los voceros y representantes de los trabajadores enfrentan, sobre todo cuando se reconoce que su imagen ante el país no es fuerte y es duramente calificada. Los sindicatos han perdido credibilidad ante la opinión pública, en cierta medida porque los medios no les ceden un espacio adecuado para transmitir sus mensajes, pero también porque al interior de las organizaciones se carece de planteamientos a mediano y largo plazo para difundir con claridad sus objetivos, sus mensajes clave, sus logros y sus luchas.

En el país pocas personas asumen o son "la imagen" de los sindicatos ante la prensa, lo que es una molestia y debate constante entre los participantes. Aunque se externa la inconformidad porque la imagen de las organizaciones frente al país esté determinada por pocas personas, también se cuestionan: ¿por qué sucede esto?, ¿por qué no se le da espacio a otros dirigentes?

Hay quejas, concenso en la inconformidad, deseos de cambio, pero no se toman medidas, muchos atribuyen las razones de la pasividad a la falta de recursos, a la falta de preparación, a la ausencia de nuevos líderes, a un desinterés general y en especial, al protagonismo que la misma prensa costarricense le adjudica a unos pocos dirigentes, tomándolos como los únicos voceros y generando la sensación de que sus opiniones representan a la totalidad del movimiento sindical.

Es una realidad que los sindicatos son necesarios y que forman parte de las garantías y derechos fundamentales de los trabajadores

costarricenses, incluso son considerados de interés público, así lo consagra el mismo Código de Trabajo en su artículo 332, a saber:

> ***"…****Declárase de interés público la constitución legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense…"*

Considerando el papel fundamental de los sindicatos como medios para sostener la democracia costarricense, las estrategias deben orientarse a cómo mejorar su imagen, cómo comunicar mejor sus mensajes y cómo proyectar la importancia y valor de su existencia. Pero este derecho debe ser ejercido con responsabilidad, lo que implica entre otros aspectos, la asignación de recursos para formar líderes en estrategias y técnicas de comunicación y la actualización y especialización constante en esta materia.

Este curso, así como otras actividades del proyecto REAL CARD, son espacios donde los representantes sindicales, con el apoyo de profesionales en diversas disciplinas, comparten enfoques, experiencias, fortalezas y debilidades y toman fuerza para impulsar y depurar sus tareas individuales, con miras a fortalecer la imagen de cada agrupación, de las centrales y del movimiento sindical en general.

Finalmente, se rescata el espacio dedicado a la identificación y valoración de los voceros organizacionales[5]. A partir de la teoría y la discusión grupal se reflexionó en la importancia de los procesos de selección y preparación de las personas que hablan en nombre de los sindicatos. Las participantes en el curso se comprometieron a discutir este tema al interior de sus organizaciones para evitar errores, tal y como los rescatados en el siguiente comentario:

---

[5] Los voceros son aquellas personas que tienen la autoridad, emanada por la organización a la que pertenecen, para dar declaraciones a los medios de comunicación. Como su nombre lo indica el/la vocero/a es la voz de la organización, por tanto es figura fundamental de las comunicaciones institucionales internas y externas. Al ser vocero institucional, esta persona no emite opiniones o juicios personales; habla en nombre de la organización. (Minuta # 7 del Curso de Comunicación. Lunes 5 de septiembre del 2011- Oficinas de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum -CTRN-San José, Costa Rica. Proyecto REAL CARD).

> *"…Algo que debe corregirse es la comunicación a lo interno, evitar las propuestas personales, sin considerar el interés grupal… pues si no hay coordinación a lo interno, se pierde imagen. Algunos dirigentes presentan sus ideas particulares ante la prensa sin consultar a las bases… estos esfuerzos (el curso) nos sirven para conocernos como dirigentes, porque en el fondo, todos atravesamos los mismos problemas. De tal manera que en la medida en que se unan esfuerzos, tendremos más capacidades para enfrentarnos y ganar peleas y avanzar...* (Rodrigo Aguilar- CTRN- Sesión #10, 19 de septiembre del 2011)*"*

Reflexiones finales y retos

Ante un escenario como el descrito, no basta entonces con que los dirigentes aprendan técnicas de comunicación para responder a necesidades puntuales. La formación debe complementarse con el fortalecimiento de habilidades, tales como el pensamiento estratégico, la creatividad y la toma de decisiones. Cualquier acción comunicativa debe responder a una estrategia general para alcanzar los objetivos organizacionales en un entorno difícil y con grandes desafíos.

Los participantes en este curso deben asumir la tarea de darle un giro a la imagen de sus agrupaciones e inspirar a nuevos líderes que continúen trabajando en la defensa de los derechos de los trabajadores. Solo se podrá fortalecer la imagen de los sindicatos en la medida en que los ciudadanos conozcan sus valores, su ideología y su compromiso con las luchas sociales, lo cual es todo un reto, considerando la concentración de poder de los medios de comunicación tradicionales. Es fundamental entonces formar líderes en comunicación, capaces de visualizar medios alternativos para difundir sus informaciones y entrar en diálogo con sus públicos.

El curso no solo deja buenas bases y conocimientos, también sembró la inquietud y aspiración en personas clave para fortalecer sus habilidades y destrezas comunicativas como la redacción,

la expresión oral, el manejo de la prensa y el conocimiento del lenguaje visual, entre otras. Es responsabilidad de las organizaciones involucradas dar continuidad a estos esfuerzos, y ante todo, pensar en estrategias conjuntas para fortalecer al movimiento sindical costarricense.

"Si el sindicalismo quiere mantener su legitimidad social para poder ejercer su función social y ser útil a los trabajadores que afilia y representar y actuar como contrapoder social, requiere, como si fuera el aire que respira, generar sus propios relatos, marcos e instrumentos de comunicación que permitan establecer comunicación y proximidad como antaño lo fueron la asamblea y el contacto directo. No se trata de renunciar a las fórmulas tradicionales, sino de complementarlas para que el sindicato pueda llegar allí donde las fórmulas de siempre no llegan o no sirven o son insuficientes"[6]. Joan Coscubiela

[6] Publicado en el espacio de opinión del sitio web de la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza de Castilla y León (STE de C. y L.), España.

Referencias bibliográficas

Coscubiela, Joan (2011, 4 de mayo). Los retos del sindicalismo: la comunicación. Recuperado el 20 de junio de 2011 de http://www.stecyl.es

Fernández, Carlos (2005). *La comunicación en las organizaciones*. México: Editorial Trillas.

Jenkins, Henry (2008). *Convergence culture: la cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.

Minuta de la Sesión # 1 del Curso de Comunicación. Lunes 5 de septiembre del 2011- Oficinas de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum -CTRN-San José, Costa Rica. Proyecto REAL CARD.

Minuta de la Sesión # 7 del Curso de Comunicación. Lunes 5 de septiembre del 2011- Oficinas de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum -CTRN-San José, Costa Rica. Proyecto REAL CARD.

Minuta de la Sesión #10 del Curso de Comunicación. Lunes 19 de septiembre del 2011.

Sandoval, Carlos. (1993) "¿Para qué me sirve la comunicación?". En: *Revista Reflexiones*, N°19.

Discriminación en el trabajo

Guisela Mayén[1]

La discriminación racial: su continuidad y metamorfosis

"No son las características de una persona, sino la idea que otras personas se hacen de la cultura de ésta, de su diferencia social o física (como el color de su piel) lo que provoca discriminación racial. (…) Las minorías étnicas, los pueblos indígenas y tribales, las personas "de color" y los trabajadores migrantes son víctimas habituales de discriminación en el empleo y la ocupación". (OIT, 2003)

Introducción

Guatemala ha ratificado los instrumentos internacionales que condenan la discriminación laboral por razones culturales y de origen étnico, sin embargo poco o ningún esfuerzo se identifica por parte del Estado, para combatir este flagelo social. Aunque la lucha para eliminarlo es compleja y difícil, no es una opción permanecer sin tomar acciones.

En este artículo se revisan algunas disposiciones de instrumentos internacionales a los que el Estado Guatemalteco está vinculado y se presentan testimonios[2] y casos que ilustran la incidencia de

[1] Guatemalteca. Antropóloga y Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad del Valle de Guatemala, Maestría en Ciencias Sociales en la Universidad Francisco Marroquín y de Doctorado en la Universidad de París 8. Especialista en Derecho Indígena del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y la Universidad de San Carlos de Guatemala. Autora de libros y artículos académicos sobre temas como derecho indígena, racismo y discriminación y derechos de los pueblos indígenas. Consultora de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y de la Asociación de Waqib Aj.

[2] Excepto el caso de Candelaria Acabal, ampliamente difundido en medios de comunicación, no se incluyen nombres de las personas que amablemente compartieron sus testimonios con la autora, agradeciendo que compartieran sus experiencias muchas veces dolorosas y frustrantes.

este fenómeno. El propósito central de artículo es llamar a la reflexión sobre este tema que, intencionalmente o no, se ha dejado de lado. Se espera que incida en que tomadores de decisiones tomen conciencia e impulsen mecanismos tendentes a modificar la situación de discriminación y exclusión que afecta principalmente a personas indígenas.

La discriminación en el trabajo y la ocupación

El Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reafirma la eliminación de la discriminación en todos los aspectos del empleo y la ocupación[3], enfatizando la importancia de la igualdad de oportunidades en el acceso a las diversas ocupaciones, lo cual supone que no se debería impedir a nadie que ejerza la ocupación de su elección por motivos discriminatorios. Garantiza que todas las personas reciban igual trato, y que factores como la raza, el origen étnico o nacional no incidan en el acceso de una persona a un empleo. Para seleccionar, nombrar o contratar a un empleado únicamente las calificaciones, la capacidad para el desempeño de un cargo y la experiencia deben ser los aspectos a tomar en cuenta.

No obstante en la realidad, con frecuencia existen diversos casos de personas que pertenecen a grupos marginados, que buscan trabajo, o que tienen una ocupación o empleo y no gozan de las mismas oportunidades ni del mismo trato que aquellos que pertenecen a grupos privilegiados.

---

[3] La Guía sobre el Convenio 111 (OIT, 2007) señala que "*Empleo" se refiere al trabajo realizado bajo una relación de trabajo con un empleador. "Ocupación" hace referencia al comercio, profesión o tipo de trabajo realizado por un individuo, independientemente del ramo de actividad económica o la situación profesional del trabajador*. Según la Recomendación 111, 1958 los términos "*empleo y ocupación comprenden tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones, así como las condiciones de trabajo*".

Recuadro 1.
Discriminación en el empleo y la ocupación

"El término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

Convenio 111, 1958

La expresión *"discriminación racial se utiliza en el mundo del trabajo con referencia a los obstáculos arbitrarios que coartan el proceso de los integrantes de comunidades o de minorías lingüísticas, cuya identidad se funda en características religiosas o culturales, o incluso en la ascendencia nacional".* Este tipo de discriminación en el empleo y la ocupación tiene diversas expresiones y ocurre tanto en contextos de trabajo formal como informal, limita la libertad de las personas de desarrollar sus capacidades, y de escoger y realizar sus aspiraciones profesionales y personales.

Existe discriminación directa cuando un empleador niega el empleo a una persona por las razones mencionadas, además puede haber intencionalidad explícita o implícita en las acciones llevadas a cabo. Es explícita en circunstancias en que se expresa el deseo de no contratar a miembros de determinado grupo social, étnico o racial. La intención es implícita cuando un empleador no contrata a una persona calificada que pertenece a un grupo étnico o racial pero sí emplea a otra persona con calificaciones similares que pertenece a otro grupo étnico o social.

Recuadro 2.
Reglas de selección de personal no escritas

Sonia, joven indígena graduada de secretaria en 2010, estudiante universitaria, porta traje indígena y busca trabajo para poder sostener sus estudios. Su testimonio de ilustra la intención implícita:

"Irma y yo estudiamos secretariado juntas, estuvimos buscando trabajo al graduarnos, en dos oportunidades respondimos anuncios juntas, enviamos solicitud, la entregamos el mismo día en la dirección indicada. A ella la llamaron para entrevista las dos veces, a mí ni siquiera me respondieron… seguro porque soy Maya. Ella ya está trabajando, yo todavía no tengo trabajo…"

Entrevista realizada en Guatemala, agosto de 2011.

La discriminación indirecta, en cambio, ocurre cuando se instituyen políticas o prácticas que tienen como consecuencia la exclusión de personas que pertenecen a determinados grupos. Este tipo de discriminación se extiende hacia el lugar de residencia o el área geográfica de origen.

Recuadro 3.
Lugar de residencia

En la capital guatemalteca, existen zonas que han sido clasificadas como áreas en las que existe una incidencia elevada de violencia, o en las que operan "maras". Se ha convertido en una práctica común entre los empleadores no contratar jóvenes que residen en dichas zonas, a pesar que presentan constancia de no tener antecedentes penales. Así lo demuestra el caso de Julio (joven de 21 años de origen indígena, desempleado al momento de recabar información para este artículo).

> *"Respondo anuncios de prensa, en los que solicitan enviar curriculum y ni siquiera me llaman. Cuando dice presentarse trayendo curriculum y antecedentes penales, voy a la entrevista y luego de echarle una mirada a mi curriculum, me preguntan -acá dice que usted vive en la zona 18 verdad? -Si… -Bueno, me dicen, lo vamos a tomar en cuenta para una futura oportunidad porque el puesto ya está dado… "*
>
> Entrevista realizada en la ciudad de Guatemala en septiembre de 2011.

Ambas formas de discriminación (directa e indirecta) se fundamentan en estereotipos y prejuicios, i.e. se atribuyen actitudes y aptitudes o la falta de éstas a grupos (culturales, sociales, culturales) o personas miembros de tales grupos, sin tomar en cuenta sus calificaciones o experiencia laboral. Los estereotipos constituyen barreras difíciles de derribar en los contextos laborales; el prejuicio no permite la libre competencia que contribuye a fomentar la igualdad de trato y servir para eliminar la discriminación en el trabajo.

Al ratificar los convenios internacionales el Estado guatemalteco se ha comprometido a adoptar medidas concretas que aseguren la plena igualdad de las personas ante las leyes laborales. El Programa de Acción aprobado por la Conferencia de Durban[4] contiene recomendaciones para luchar contra la discriminación que deben ser adoptadas. Por ejemplo el Párrafo 29, de dicho Programa de Acción, insta a los Estados "*a que eliminen los obstáculos, según proceda, a: la participación en la formación profesional, la negociación colectiva, el empleo, los contratos y las actividades sindicales, el acceso a los tribunales judiciales y administrativos para plantear quejas; el*

[4] La Declaración y el Programa de Acción de Durban son el resultado de estudios y debates presentados antes y durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001.

derecho a buscar empleo en diferentes partes del país de residencia, y el trabajo en condiciones seguras y saludables" (Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2002).

Por otra parte, la eliminación de la discriminación en el trabajo es esencial para dar cumplimiento a las recomendaciones sobre trabajo decente para todas las mujeres y hombres, el cual se basa en la noción de igualdad de oportunidades para todos los que trabajan o buscan empleo y subsistencia, bien sean obreros, empleados o trabajadores independientes en la economía formal o en la informal.

- **La discriminación múltiple**

Las personas discriminadas en el empleo y la ocupación, también sufren discriminación en otros ámbitos sociales. La discriminación en el trabajo muchas veces es consecuencia de la discriminación en la educación, puesto que las personas que no han tenido oportunidades de educación se ven compelidas a realizar trabajos poco remunerados.

La intensidad o la gravedad de las desventajas que afrontan las personas que pertenecen a grupos discriminados dependen del número de características personales que suscitan discriminación y de la manera en que éstas actúan entre sí. Así, la discriminación múltiple afecta a personas indígenas, de género femenino y ancianas, en tales casos la discriminación se activa debido al origen étnico, por ser mujer y adulta mayor. No faltan los casos en que las personas además podrían ser monolingües en un idioma indígena. Estas circunstancias arrojan a la persona a la calle a pedir limosna, para sobrevivir.

Los motivos de discriminación se influyen mutuamente y agravan la situación de quienes la padecen. En otras palabras, las desventajas que afrontan las mujeres debido a su género son indisociables de aquellas que surgen de otros atributos o identidades personales. Por otra parte las desventajas acumuladas tienden a intensificarse con el tiempo, porque estigmatizan a la persona.

La discriminación por edad, también afecta a los más jóvenes, así lo reporta el estudio Justicia Laboral (Asociación Poder para Todos, 2011: 73) "Lo primero que se observa es que la condición de joven acentúa la violación a los derechos laborales, la discriminación y la desigualdad de trato; esto es resultado de lo limitado de su escolaridad, falta de experiencia organizativa y su condición económica general, además los empleadores toman ventaja de sus condiciones físicas para resistir jornadas de trabajo extraordinarias".

Recuadro 4.
Discriminación basada en la etnia y la edad

Cristina indígena de 60 años, ha trabajado toda su vida como empleada doméstica. Los últimos 11 años en una casa de la zona 15, pero quedó sin empleo a la muerte de su patrona. *Dice:*

> *"desde hace dos años solo encuentro trabajo por día, así es más pesado trabajar porque tengo que salir temprano de mi cuarto para llegar a las 6 de la mañana, pero no encuentro trabajo por mes, porque en casi todos los trabajos por mes hay que cuidar niños y quieren patojas* (jovencitas) *para que entretengan a los niños.*
>
> *Además como yo no uso vestido (*haciendo referencia a que viste traje indígena), *en algunas casas me dicen que si me cambio si me dan trabajo porque esta ropa huele mal y es "shuca"* (sucia).

Entrevista realizada en la ciudad de Guatemala, en agosto de 2011.

- **Segregación en la ocupación**

A pesar que el informe de la OIT del 5 de **marzo de 2010, refiere que e**n los últimos 15 años se han dado algunos progresos en la igualdad de género, todavía existe una brecha bastante grande entre hombres y mujeres con respecto a oportunidades de trabajo y calidad del empleo**. Uno de los aspectos que refleja esta brecha es la segregación en la ocupación.**

Se identifican dos tipos de segregación en la ocupación, la segregación vertical y la horizontal. Hay segregación horizontal cuando los hombres y las mujeres trabajan en sectores diferentes de la economía, esto afecta principalmente a las mujeres pues generalmente se las contrata en sectores en los que se obtiene menos ingresos. Por otra parte, hay segregación vertical cuando dentro de ciertas ocupaciones predomina uno de los sexos, generalmente en una proporción mayor del 80%. La segregación en la ocupación por razón de sexo, perjudica más a las mujeres; dentro de las llamadas ocupaciones "femeninas" se obtienen menos ingresos. En similar situación se encuentran las personas que son discriminadas por razones de origen étnico y racial, es decir existe disparidad en el ingreso por motivos de raza, y de origen étnico.

Esta segregación afecta más a hombres que a mujeres, de acuerdo a un estudio sobre dicho fenómeno en Estados Unidos, citado en el párrafo 167 del Informe "La Hora de la Igualdad en el trabajo" (OIT, 2003), el cual indica que existe mayor segregación en la ocupación entre hombres negros o hispanos y los hombres blancos, que entre las mujeres negras o hispanas y las mujeres blancas. En Guatemala probablemente impacta a ambos sexos, aunque es mayor en las mujeres, desafortunadamente no existen estudios específicos sobre este aspecto. Sin embargo, con base en conversaciones informales sostenidas por la autora de este artículo, se puede afirmar que existe una mayor disparidad de ingreso que afecta a las mujeres indígenas. En el estudio Justicia Laboral realizado en el altiplano occidental de Guatemala se reporta que:

> "*En segundo lugar, se observa que casi una tercera parte de la población trabajadora es de gente muy joven (entre 14 a 18 años), es decir se trata de menores de edad y resaltan aquí las mujeres muy jóvenes. El sector de empleo donde esta población muy joven se concentra es el comercio; sin embargo los hombres muy jóvenes, además del comercio, se emplean en la construcción y el transporte*. (Asociación Poder para Todos, 2011: 73).

- **El trabajo informal otra cara de la discriminación en la ocupación**

La cuarta parte de los trabajadores en América Latina, se inserta en el sector informal o empleos por cuenta propia (CEPAL, 2000). Valladares (2010) indica que en Guatemala el 73 % de las mujeres trabajadoras se ocupa en el sector informal. Es importante señalar que debido a la pobreza[5] las personas indígenas, tienen poca posibilidad de estudiar o adquirir alguna formación para el trabajo y por lo tanto tienen pocas oportunidades de integrarse alguna vez al mercado laboral formal y quienes logran incorporarse en un empleo, generalmente ocupan puestos mal remunerados, debido a su baja escolaridad.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2010 (INE, 2010) el nivel de escolaridad de los trabajadores guatemaltecos es de 4.1 años de estudio. Esta situación es más dramática en el área rural donde la escolaridad de los trabajadores es de 3.8 años, mientras que en el área urbana es de 6.3, destacando que en el área metropolitana es un poco más alta (8.3 años). Dicha encuesta refleja que los indígenas del área rural apenas tienen 2.8 años de estudio, lo cual permite inferir que los trabajadores indígenas rurales tienen los menores niveles de escolaridad del país. Por otra parte de acuerdo con la información de la ENEI (INE, 2010) el ingreso de los trabajadores guarda una proporción directa con el nivel

[5] El índice de pobreza y pobreza extrema en los departamentos que tienen mayor proporción de población indígena (Alta Verapaz, Chimaltenango, Quetzaltenango, Quiche, Sololá, Totonicapán) oscila entre 75.0 y 94.5 (SEGEPLAN, 2010)

de escolaridad. El promedio de ingreso mensual de los hombres no indígenas del área metropolitana es de Q 1,931, mientras que el de los trabajadores rurales es de Q 980.50.

Las personas víctimas de la discriminación al no encontrar empleo adecuado se ven obligadas a ocupar los empleos peor remunerados o a buscar alternativas de subsistencia, principalmente en trabajos por cuenta propia. Cuando el salario es muy bajo o definitivamente no se logra un empleo, las personas se ven forzadas a incorporarse a la economía informal. Las mujeres, más que los hombres, y de ellas las mujeres indígenas son quienes tienen mayores probabilidades de incorporarse al sector informal. Las personas que se ocupan en trabajo informal sobreviven precariamente, lo cual las hace más vulnerables a ser víctimas de discriminación múltiple, tal es el caso que se ilustra en el recuadro 5.

Recuadro 5.
Trabajadora Informal

La señora víctima de discriminación múltiple de este caso, es mujer indígena K'iche', *vendedora ambulante de refacciones desde el año 2007, nunca ubicó un puesto de venta adentro del Centro Comercial Mont Blanc, sus clientes eran principalmente los empleados de los locales del Centro Comercial, llevaba la comida en una canasta y pasaba entregando la refacción a cada persona que le solicitaba comida* vendedora informal.

En noviembre 2009, fue retirada del Centro Comercial Mont Blanc, de Quetzaltenango por orden de la Administración para que no continúe vendiendo. Recibió maltrato de la policía del centro comercial e insultos racistas de una integrante de la junta directiva. La afectada denuncio ante el Ministerio Público por actos de discriminación, a los presuntos agresores según consta en expediente No. MP113/2010/1790.

El 13 de mayo de 2010, posterior a las denuncias de la víctima, el representante legal del Centro Comercial Mont

Blanc presentó, ante el Juzgado de primera instancia civil de Quetzaltenango un proceso cautelar en contra de la víctima, en el que indica que ella comete un acto desleal en contra del Centro Comercial Mont Blanc. La acción se presentó con el propósito que se le prohíba *"toda actividad comercial que tenga por objeto vender refacciones, bebidas y comidas en general, acercarse a las instalaciones del Centro Comercial Mont Blanc con el objetivo de incitar el desvío en forma indirecta de la clientela del centro comercial; continuar con la práctica de todo acto comercial y mercantil desleal que menoscabe los intereses económicos privados y económicos particulares de los propietarios e inquilinos del Centro Comercial Mont Blanc, y en general seguirse aprovechando con fines de lucro y de cualquier forma posible del nombre, recursos, publicidad, clientela o instalaciones del Centro Comercial Mont Blanc".*

"El juez resolvió *el seis de mayo de dos mil diez, (siete días antes de presentada la solicitud)" (Mayen, 2010: 66)* y no solo prohibió a la víctima ejecutar toda actividad comercial y mercantil dentro del Centro Comercial que tenga como objeto ofrecer refacciones, bebida y comidas y de todo tipo de bienes y servicios, sino fijó la cantidad de Q 10,000.00 que la vendedora informal deberá pagar como garantía para cubrir los daños y prejuicios que de la medida se deriven.

La afectada recibe una victimización secundaria por el Sistema de Justicia guatemalteco al resolver la petición de los sindicados, a favor del Centro Comercial e imponerle a la vendedora informal multa por daños. (Mayén, 2010).

Esclavitud contemporánea

Entre las diversas formas de manifestación del racismo se encuentra la esclavitud contemporánea, que existe en muchas partes del mundo. Se estima que en el mundo hay aproximadamente 27 millones de esclavos (Bales y Reitz, 2005), y el fenómeno tiende

a concentrarse en Asia Sudoriental, en África septentrional y occidental y en América del Sur. La Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956), define la esclavitud como: servidumbre por deudas, servidumbre de la gleba (esclavos que se heredan con la tierra), matrimonios sin libre consentimiento y la explotación de menores mediante el trabajo.

La esclavitud contemporánea difiere de la forma tradicional, en primer lugar porque los esclavos modernos no se compran o se paga muy poco por ellos. La familia, creyendo que el niño va a encontrar mejores condiciones de vida lo entregan voluntariamente como servicio doméstico. (La Convención de1956-, en su Art.1 d., proscribe específicamente "*toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de 18 años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven*").

Otra diferencia, consiste en que actualmente la esclavitud es temporal, puede ser de pocos años o meses. Se elude la permanencia para evitar consecuencias legales en caso que la víctima escape y haga una denuncia.

La principal característica de la esclavitud contemporánea, es el control que se ejerce sobre la víctima mediante amenaza, violencia física y psicológica. En Guatemala se da principalmente la esclavitud contractual, la cual se perpetúa en el marco de relaciones laborales que sirven para ocultarla. Se contrata a las personas garantizándoles el empleo, techo y comida en una casa, y se pacta un salario, el cual nunca se paga, pero se retiene a la persona con el ofrecimiento que sí se le va a pagar. Las personas indígenas son las principales víctimas de esclavitud contemporánea, se caracterizan por ser muy pobres, la mayoría mujeres y muchas huérfanas

Se han adoptado instrumentos internacionales con disposiciones que combaten este flagelo, entre ellos la Convención sobre la Esclavitud de 1926, que en su artículo 5 establece que los Estados

deben "*evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud*"; la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que "*nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas*"; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), reconoce el "derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado"; y el Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional define la esclavitud en su artículo 7.2 como "*el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o algunos de ellos, incluido el ejercicio de atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños*" .

La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, afirma en su Informe[6] que:

> *De estos trabajadores internos se espera que trabajen entre 16 y 18 horas al día, que estén siempre disponibles y que renuncien a sus días de descanso y vacaciones. A menudo se restringe su libertad de comunicación y circulación. También es común que sufran abusos físicos, emocionales y sexuales.(párrafo 23). Es muy difícil determinar la línea divisoria entre el trabajo doméstico, cuando va acompañado de graves violaciones de las normas laborales equitativas, y la servidumbre y esclavitud domésticas (párrafo 24).*
>
> *La servidumbre doméstica y la esclavitud doméstica se pueden distinguir por el hecho de que la explotación se produce en primer lugar en, o en torno al hogar de quienes las practican. En muchos casos, estos fenómenos van acompañados de otras formas de servidumbre y esclavitud. Además de tener que ocuparse de las tareas domésticas, porejemplo, una víctima puede estar obligada a trabajar en faenas agrícolas o en el mercado o a ejercer la prostitución" (párrafo 26).*

---

[6] Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian - 15º período de sesiones Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo (28 de junio 2010).

Nótese que el caso de Candelaria Acabal, indígena K'iche', que se presenta en el Recuadro 6, se enmarca en lo descrito por la Relatora en el Informe citado, es decir es víctima de "esclavitud doméstica". La Relatora afirma en su informe (párrafo 34), "*que el trabajo doméstico en condiciones de servidumbre puede estar relacionado con prácticas culturales discriminatorias por razones de género*". En el caso de Guatemala, esta situación también está asociada a discriminación étnica y cultural, lo cual se refleja en que, muchas de las empleadas de casa particular en el país generalmente son indígenas.

Recuadro 6.
Caso de "esclavitud doméstica"

Candelaria Acabal indígena K'iche' de 24 años de edad, originaria de Cantón Tzujil, municipio de San Pedro Jocopilas, Depto. de Quiché, Guatemala, laboró durante nueve años como empleada de casa particular, en una residencia en el Municipio de Santa Cruz, Depto. de Quiché.

Desde que Candelaria Acabal inició relación laboral como empleada doméstica en dicha residencia, según consta en declaración judicial, no se le permitió volver a su comunidad ni salir de la casa en días de descanso y nunca recibió pago por su trabajo.

La presunta agresora maltrató físicamente a la víctima, le ocasionó lesiones graves, lo que se constata en su declaración y en el examen forense practicado: quemaduras de tercer grado, golpes, intento de estrangulamiento. También recibió maltrato verbal y maltrato psicológico (con el propósito de mantenerla cautiva) por medio de amenazas de mandarla a matar con mareros a ella y su familia.

Candelaria escapó el día 15 de septiembre 2009 y denunció ante la Alcaldía Indígena, posteriormente presentó denuncia ante el MP.

Falta de mérito decretada en 2009. Confirmada por la Sala y la Corte Suprema de Justicia.

El caso fue enviado al Ministerio de Trabajo por la denuncia laboral, donde se resolvió mediante el pago por los servicios como trabajadora de casa particular. Acompañada por uno de sus parientes desistió de la demanda laboral, firmó un finiquito pero aparentemente no recibió ningún pago.

Desde que Candelaria Acabal inició relación laboral como empleada doméstica en dicha residencia, aparentemente fue mantenida en cautiverio (no se le permitió volver a su comunidad ni salir de la casa en días de descanso) y nunca recibió pago por su trabajo.

Además recibió de la presunta agresora maltrato físico que le ocasionó lesiones graves, lo que se constata en su declaración y en el examen forense practicado: quemaduras de tercer grado, golpes, intento de estrangulamiento. La víctima escapó el día 15 de septiembre 2009 y denunció ante la Alcaldía Indígena, posteriormente presentó denuncia ante el MP.

*El caso fue enviado al Ministerio de Trabajo por la denuncia laboral, donde se resolvió mediante el pago por los servicios como trabajadora de casa particular. Acompañada por uno de sus parientes firmó un finiquito pero aparentemente no recibió ningún pago (*Mayén, 2010).

Conclusiones

Las mujeres indígenas y los jóvenes son los grupos sociales que reciben trato desigual o enfrentan la falta de igualdad de oportunidades, y exclusión en el empleo y ocupación.

La situación de las víctimas de discriminación en el trabajo se ve agravada como consecuencia de la discriminación múltiple, principalmente las mujeres. El número de características personales que suscitan discriminación múltiple y la manera como estos factores incide en cada caso, intensifican la vulnerabilidad de las personas, las estigmatiza y su desventaja se incrementa con el tiempo.

La falta de acceso a trabajos adecuados, bajos salarios obliga a las personas a incorporarse en trabajos por cuenta propia, siendo las mujeres indígenas el sector de población que aporta mayor número de personas a la infomalidad. Las personas indígenas son las principales víctimas de esclavitud contemporánea, se caracterizan por ser personas muy pobres, la mayoría de ellas son mujeres y muchas de ellas huérfanas.

Referencias

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala – AVANCSO- (2004). *El reto de no ser racista ni víctima del racismo*. Bases para un trabajo pedagógico contra la discriminación y el racismo. Guatemala: AVANCSO.

Asociación Poder Para Todos (2011). *Justicia laboral:Desigualdades y discriminación en el altiplano occidental de Guatemala*. Guatemala: Asociación poder para todos.

Bales, Kevin y Jessica Reitz (2005). *El racismo y la esclavitud contemporánea*. En Las Dimensiones del racismo. Serie Lucha contra l Discriminación. Vol 1. New York: ACNUDH-UNESCO

Casaus, Martha (2002). La metamorfosis del racismo. Guatemala: Cholsamaj.

_____ (2006). *La verdadera magnitud del racismo en Guatemala: Ensayo para una definición y premisas para la elaboración de un mapa conceptual*. En Diagnostico del Racismo en Guatemala. Vol. III Guatemala: s.e.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago: s.e.

Contreras, Ana Gabriela (2008). *Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del proceso de paz guatemalteco*. En: Zabala Arguelles, M. C. Pobreza, exclusión social y discriminación técnico-racial en América Latina y el Caribe. Colombia: Siglo del Hombre Editores.

Cunningham, Myrna, (s.f.) *Manifestaciones Contemporáneas de Racismo y Discriminación Racial*. Recuperado de la www en mayo 2010. http://alainet.org/publica/cmrx/.

Essed, Philomena, (2002) "Every Day Racism: A New Approach to the Study of Racism" en Philomena Essed and David Theo Goldberg Editores (eds.)*Race Critical Theories Text and Context*. Oxford: Blackwell, 177-194.

Fundación Myrna Mack (2009). *La Discriminación de la inefable realidad a su punibilidad en Guatemala.* Guatemala: Fundación Mack.

Hale, Charles (2004). *"Racismo cultural" notas desde Guatemala sobre una paradoja americana*, en Racismo en Guatemala, de lo políticamente correcto a la lucha antirracista. Meike Heckt y Gustavo Palma Murga Eds. Guatemala: AVANCSO, 211-234.

Instituto Nacional de Estadística -INE- (2010) Encuesta nacional de empleo e ingresos (INE 2010) http://www.ine.gob.gt/np/enei/ENEI2010.htm

Mayén, Guisela (2010). *Informe Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala*. Informe sobre la situación de discriminación a partir de casos acompañados por DEMI y CODISRA. Guatemala: OACNUDH

Organización Internacional del Trabajo –OIT, (2003). *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del trabajo 91ª. Reunión. Ginebra: OIT*

_____ (2007). *Guía sobre el Convenio núm. 111 de la OIT.* Elaborado por PRO 169 y el Equipo de equidad. Ginebra: Departamento de normas internacionales del trabajo de OIT. Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales: http://www.ilo.org/indigenous

Segeplan (2010). Índice de pobreza general y pobreza extrema. http://www.segeplan.gob.gt/downloads/IndicePobrezaGeneral_extremaXMunicipio.pdf

Valladares, Danilo (2010) "AMÉRICA CENTRAL: El trabajo informal, un nicho femenino. IPS Noticias, 11 de febrero 2010. http://costaricahoy.info/desarrollo/america-central-el-trabajo-informal-un-nicho-femenino/43230/

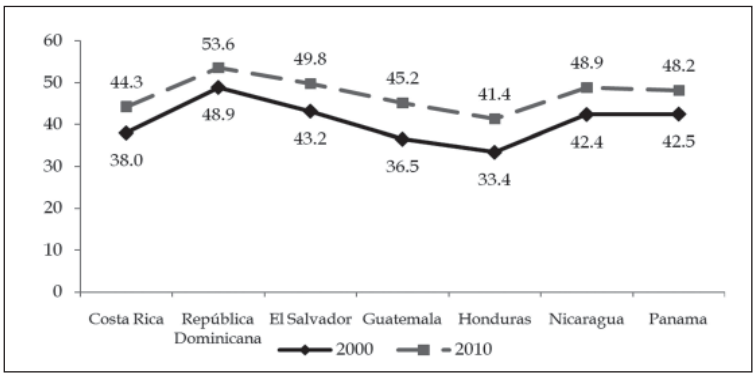
Estadísticas laborales y economícas en los países de la subregión

Participación femenina en la actividad económica

Rubén Narciso[1]

La información estadística evidencia que las mujeres han incrementado su participación en la actividad económica. En la Gráfica No. 1 se muestra el porcentaje de mujeres mayores de 15 años que trabajan en cada uno de los países de la subregión para los años 2000 y 2010. En ella se observa que en todos los países la proporción de mujeres en la población económicamente activa aumento durante la primera década del siglo XXI.

Gráfica 1
Participación de las mujeres en la actividad económica
Años 2000 y 2010



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL

[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.

Según los datos expuestos, Honduras es el país en donde menos mujeres laboran y República Dominicana es en el que tienen más alta participación. Guatemala resalta por ser el país donde la proporción de mujeres registró el mayor crecimiento en el periodo 2000-2010, mientras que el país caribeño fue el que menos aumento tuvo, lo cual es razonable porque ya en 2000 éste país tenía una participación femenina alta, la más elevada de la subregión. En promedio, la participación de las mujeres pasó de 40.7% a 47.3%.

El caso de Costa Rica es interesante, ya que tiene una participación femenina por debajo del promedio de la subregión, lo cual podría considerarse como un indicador de subdesarrollo; sin embargo, es conocido que este país tiene el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto de la subregión.

Aparentes contradicciones como esta llevan a plantearse la pregunta si hay o no una relación entre la participación de las mujeres en la actividad económica y la riqueza de una nación. A primera vista, pareciera que si más mujeres trabajan los ingresos de las familias se incrementarán y, por lo tanto, el producto interno bruto (PIB) per cápita aumentará. Sin embargo, el caso de Costa Rica plantea dudas sobre esta aseveración. Además, también se sabe que éste país es uno de los que mayor nivel educación tiene en el área, lo que de nuevo, lleva a cuestionar la relación entre la educación y la participación femenina.

Por ello, en este artículo se tratará de determinar si existe relación entre la participación femenina y el PIB per cápita de los países del área de ejecución del proyecto REAL CARD.

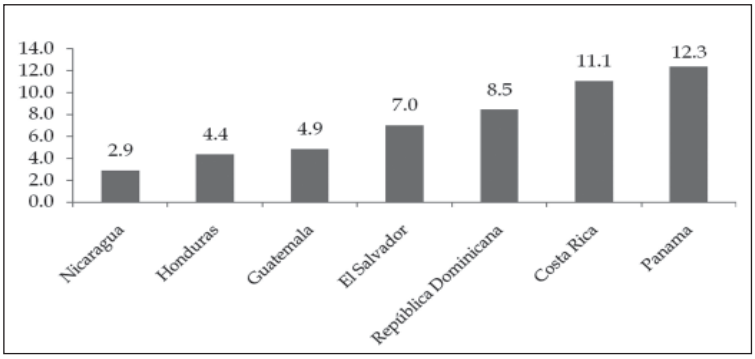
1. PIB per cápita de los países de la subregión

En la gráfica siguiente se observa el PIB per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo[2] de los países de la subregión.

[2] La paridad de poder adquisitivo es un método de ajuste utilizado para poder realizar comparaciones internacionales del PIB

Debido a su ingreso, la mayoría de países que la integran están catalogados como países pobres; en este sentido a Nicaragua y Honduras, se les exoneró del pago de parte de su deuda externa en el pasado reciente, debido a su bajo ingreso per cápita.

Gráfica 2
PIB per cápita con paridad del poder adquisitivo
de los países de la región
Año 2010



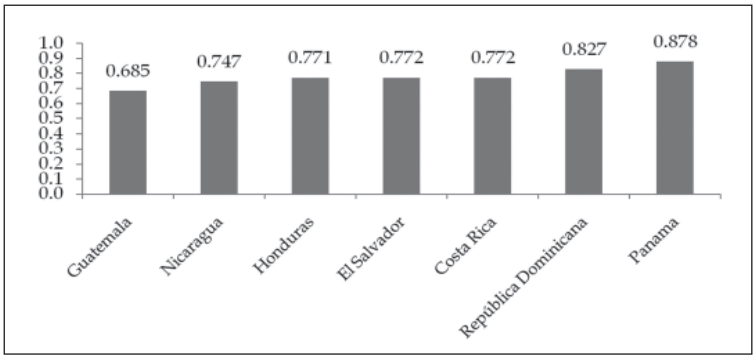
Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional y la CEPAL.

Costa Rica y Panamá resaltan por tener ingresos per cápita considerablemente más grandes que los del resto de la subregión. Por ejemplo, el ingreso per cápita de Panamá es cuatro veces mayor que el de Nicaragua.

2. Educación de los países de la subregión

Frente a la diversidad de estadísticas educativas y la dificultad de encontrar cifras comparables entre los países de la subregión, se utilizó como medida de progreso educativo el Índice de Educación del IDH. Según este indicador, Guatemala es el país con menos desarrollo educativo en la subregión, mientras que Panamá es el que muestra más avances.

Gráfica 3
Índice de Educación
Año 2010



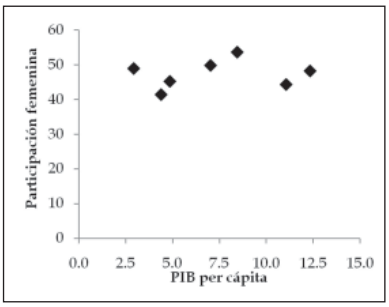
Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Naciones Unidas.

Es interesante notar que Guatemala, Nicaragua y Honduras son los países que muestran más rezago tanto en ingreso per cápita como en educación, mientras que Costa Rica, República Dominicana y Panamá observan mejores resultados.

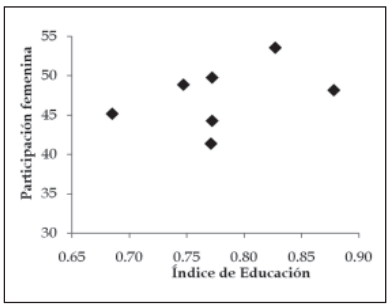
3. Relación entre la participación femenina, el PIB per cápita y la educación en la subregión

Los datos anteriores hacen pensar que la relación entre la participación femenina con el PIB per cápita y la educación no es muy clara. En las gráficas siguientes se presentan los diagramas de dispersión de estas variables, en las que se observa la variación conjunta de las mismas; visualmente no se establece que exista correlación.

Gráfica 4
PIB per cápita y participación femenina
Diagrama de dispersión



Gráfica 5
Índice de Educación y participación femenina
Diagrama de dispersión



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional, CEPAL y el Fondo de Naciones Unidas.

Para establecer sí existe o no una relación entre estas variables se realizó un análisis de regresión. Los resultados se presentan en los cuadros siguientes:

Cuadro 1
Relación entre PIB per cápita y participación femenina
Resultados del análisis estadístico

Estadístico F	0.16
Probabilidad (estadístico F)	0.70
R cuadrado	0.03

Cuadro 2
Relación entre PIB per cápita y participación femenina
Resultados del análisis estadístico

Estadístico F	0.95
Probabilidad (estadístico F)	0.37
R cuadrado	0.40

Los resultados del análisis de regresión muestran que no existe evidencia estadística suficiente para afirmar que la participación femenina en la actividad económica tenga relación con el ingreso per cápita o el desarrollo educativo de los países de la subregión (la probabilidad del estadístico F en ambos casos está por debajo de 0.05).

El análisis realizado no puede establecer por qué el incremento de la participación femenina no tiene un impacto en el ingreso ni tampoco por qué los países con mayor avance educativo no muestran una participación mayor de las mujeres en el mercado laboral.

Sin embargo, estos resultados abren preguntas interesantes cuya respuesta requiere de estudios más profundos.

Reseña de libros

Diagnóstico sobre el sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)

Resumen

Carmelo Mesa-Lago[1]

La reforma y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es uno de los temas que mayor interés y polémica ha provocado en América Latina (AL) a lo largo de más de tres décadas, desde la reforma chilena de 1991.

A partir de entonces, de los 20 sistemas existentes en igual número de países, en nueve se realizaron reformas estructurales, sustituyendo el sistema público por uno privado (Chile, México, El Salvador y República Dominicana); estableciendo un modelo paralelo, reformando el público y creando uno privado (Colombia y Perú); o implementando uno mixto o de doble pilar, combinando un programa público que proporciona una pensión básica con uno privado que la complementa (Costa Rica, Panamá y Uruguay).

En los restantes 11 países se mantienen los sistemas públicos, en algunos casos con reformas paramétricas (Argentina, con sistema

[2] Cubano de nacimiento. Licenciado en Derecho (Universidad de La Habana, 1956), Doctor en Derecho (Universidad Complutense, Madrid), Diplomado en Seguridad Social (OISS), Maestría en Economía (Universidad de Miami) y Ph.D. en Relaciones Industriales y Laborales, especializado en seguridad social (Universidad de Cornell,). Catedrático Distinguido Emérito de Economía, Universidad de Pittsburgh, desde 1999. Autor de 73 libros y 240 artículos o capítulos de libros, la mayoría sobre seguridad social y salud. Sus libros incluyen: *Social Security in LatinAmerica: PressureGroups, Stratification and Inequality* (University of Pittsburgh Press, 1978) y *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social* (CEPAL, 2004). Entre 1996 y 2002 realizó consultorías sobre reforma de pensiones y salud en los seis países centroamericanos.

mixto reconvertido a público en 2008; Bolivia, privatizado en 1997 y estatizado en 2010; Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

En 1998 entró en vigor en El Salvador la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) Decreto Legislativo No. 927 del 20 de diciembre de 1996, que cerró los dos principales programas públicos: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para trabajadores del sector privado, y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) para servidores públicos, que fueron puestos bajo el Sistema de Pensiones Público (SPP), aunque con administraciones separadas.

A 13 años de la reforma el **Dr. Carmelo Mesa-Lago**, uno de los más destacados expertos en seguridad social de AL, elaboró el "Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)" para la **Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO),** serie Estudios sobre políticas públicas No.1. El estudio completo se puede consultar en: www.idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/47005/1/133387.pdf

I. Introducción

El diagnóstico cubre el período 1998 a 2010, evaluando el nuevo sistema a la luz de seis principios sobre la seguridad social formulados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): organización y unidad; cobertura de la población económicamente activa (PEA) y del adulto mayor; suficiencia de las pensiones; solidaridad social y equidad de género; eficiencia y costo administrativo moderado; y sostenibilidad financiera-actuarial; identificando los logros y retos, con recomendaciones para mejorarlo. Además del SAP, se estudia el SPP, que es analizado en conjunto y comparativamente con el SPP en varias dimensiones; el programa no contributivo de pensiones; y el sistema contributivo de la Fuerza Armada, pero por razones de espacio, salvo algunas referencias, este resumen solamente se aborda el SAP.

II. Diagnóstico

2.1. Organización y unidad

La segmentación del sistema de pensiones afecta adversamente los seis principios. El salvadoreño, junto con Ecuador, Haití, Perú y República Dominicana, se encuentra en el nivel medio de segmentación en AL. En el nivel menor están dos países con sistemas unificados (Bolivia y Panamá) y ocho altamente segmentados, que tienen entre 7 y 13 programas (Honduras, entre ellos), y Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, con tres programas, se ubican entre los relativamente unificados.

El Salvador fue tardío en AL en el establecimiento de pensiones, con el primer programa fundado en 1969. Los seis programas que integran el sistema son: el SAP, al que fueron incorporados obligatoriamente los afiliados al ISSS y al INPEP menores de 36 años, los nuevos trabajadores y, opcionalmente, los de edad entre 36 y 50 (mujeres) o 55 (hombres) años; el ISSS e INPEP, puestos bajo el Sistema Público de Pensiones (SPP) fueron cerrados para nuevos afiliados, donde quedaron las mujeres de 50 años o más; los hombres de 55 o más y la minoría de entre 36 y 50/55, así como sus respectivos pensionados; el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA); el Fondo de Protección de Lisiados del Conflicto Armado, para miembros de la guerrilla y sus familias; y la mutual de riesgos comunes de Bienestar Magisterial.

El SAP es un sistema gestionado privadamente por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); de cotización definida y capitalización plena con cuentas individuales propiedad de los afiliados; y al igual que el SPP se financia con aportes de empleadores y trabajadores.

La Superintendencia de Pensiones (SP), entidad pública, creada por Decreto Legislativo No. 926, del 19 de diciembre de 1996, regula y supervisa el sistema e impone sanciones por violación de la normativa. Al entrar en vigor la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, pasó a supervisar al IPFSA, pero no al Fondo

de Protección de Lisiados. Tampoco supervisa al programa no contributivo Pensión Básica Universal (PBU), administrado por el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL).

2.2. Cobertura de la PEA y del adulto mayor

De acuerdo con datos estadísticos de la SP, los programas SAP y SPP tenían 602.9 miles de cotizantes activos en 1998 (65% en el SAP), equivalentes al 26.7% de la PEA; y en 2010 los cotizantes activos eran 588.2 miles (96.8% en la SAP), el 22.3% de la PEA, lo da una declinación de 2.4% en el número de cotizantes y de 4.4% en la cobertura de la PEA.

Respecto a la cobertura de la PEA por el SAP, hay un crecimiento constante en el número de afiliados, que pasa del 26.1% en 1998 a 62.7% en 2009. Sin embargo, con relación a la PEA, los cotizantes activos al de la SAP equivalen al 18.6%. Solamente el 28.4% del total de afiliados cotiza regularmente ("densidad de cotización"). Estos datos no apoyan la presunción que la reforma estructural y el sistema privado aumentarían la cobertura de la PEA, pues ésta más bien disminuyó en los 12 años.

Según las encuestas de hogares, el 12% de la población de 65 años y más era cubierto por pensiones contributivas en 1998; aumentó a 18.3% en 2006 y bajó a 17.6% en 2008. En 2007 había 148,300 pensionados de SAP, SPP e IPSFA, lo que da una cobertura del 27% de la población mayor de 60 años del censo de 2007.

Con la cobertura de 2006 El Salvador se ubica en el lugar 13 de 18 países de AL, abajo de Costa Rica y Panamá, que cubren al 59% y 42% respectivamente de sus adultos mayores; arriba de Honduras, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay.

En 2009 se estableció la PBU, focalizada a partir de 2011 en 58 municipios (53 con pobreza alta y cinco municipios precarios urbanos), con 30,922 beneficiarios, lo que da una cobertura de 12% de los ancianos pobres y del 37.8% de los pobres extremos.

Se entregan US$ 50 mensuales a los que cumplieron 70 años o son inválidos, y no reciben pensión contributiva. Si el beneficiario de una pensión contributiva recibe menos de US$ 50 mensuales, el PBU paga la diferencia.

Entre las razones de la cobertura baja y del también bajo número de cotizantes activos, el autor señala la afiliación masiva por las AFP de jóvenes que aún no tienen empleo y de trabajadores independientes; trabajadores que cotizan pocas veces y luego dejan de hacerlo por emigración, desempleo o traspaso al sector informal; y desincentivos por el monto de la cotización y comisiones. Otro aspecto que influye es el alto nivel de informalidad: en 2009 el 52.5% de la PEA urbana era informal.

Antes de la reforma el ISSS aceptaba la afiliación voluntaria de independientes y de empleadores con al menos un empleado, mantenida por la Ley SAP. En 2010 los independientes eran el 45% de los afiliados de SAP pero solo el 0.4% de los cotizantes. Más de la mitad de los informales tiene un ingreso inferior al salario mínimo y deben pagar la cuota del trabajador y del empleador; y se exige cotizar sobre un ingreso no inferior al mínimo. Respecto a los trabajadores agrícolas y domésticos, la Ley SAP estipula que se incorporarán de acuerdo con un reglamento a emitir por la SP, pendiente desde 1998.

En 2010 se inició un plan para incorporar a las trabajadoras domésticas, con la meta de llegar a 5,467, pero a marzo de 2011 se habían registrado menos de 1,000. En cuanto a los trabajadores agrícolas, de 528,959 estimados en 2009, solamente estaba afiliado al SAP el 3% y el 0.4% inscrito como beneficiario. Entre los trabajadores del café y la caña de azúcar, las tasas de cobertura son del 0.7% y 6.5% respectivamente.

2.3. Suficiencia de las pensiones

- Condiciones para el derecho a pensiones

Se mantienen las edades de retiro del ISSS antes de la reforma: 55 para la mujer y 60 para el hombre. La esperanza de vida al tiempo

de retiro es de 26 y 19 años respectivamente. En las mujeres es la tercera más larga de la región. Se exigen 25 años de cotización para ganar el derecho a la pensión, el período mayor de AL después de Argentina y Uruguay, y se requieren 10 años para estimar el salario básico regulador (promedio mensual del ingreso base de cotización). El SAP permite el retiro anticipado cuando el saldo de la cuenta individual es suficiente para una pensión igual o superior al 160% de la mínima, así como igual o mayor al 60% del salario básico regulador, sin garantizar el aporte estatal para la pensión mínima.

- **Pensión contributiva**

La pensión la determina el saldo acumulado en la cuenta individual y el asegurado puede escoger entre tres modalidades: renta programada (pago mensual por la AFP), renta vitalicia (contratada con una aseguradora) y programada con renta vitalicia (combinación de las anteriores), pero solo funciona la primera. Todos los asegurados de la SAP reciben un aguinaldo, equivalente al 50% de la pensión en curso. En 2010 la pensión promedio de vejez en el SPP era de US$ 315 y en el SAP de US$ 537. El fondo promedio por afiliado al SAP es de US$ 2,712 (en Chile el promedio es de US$ 13,333), suma baja para financiar pensiones adecuadas, aunque la población afiliada es muy joven: 57.6% de los afiliados es menor de 35 años.

- **Certificados de traspaso (CT)**

Tienen derecho a CT los afiliados que del sistema público se trasladaron al SAP con un mínimo de 12 cotizaciones. El valor de sus cotizaciones al ISSS e INPEP se traslada como CT para que, junto con lo acumulado en la cuenta personal, financie su pensión. La AFP tramita el CT y debe otorgarse dentro de los 60 días de solicitada la jubilación. En 2003 se crearon los Certificados de Traspaso Complementarios (CTC), para financiar diferencias que pudiera haber en las pensiones de afiliados trasladados al SAP, que recibirían un monto inferior al que pudieron obtener en el sistema público previo.

Por la carga fiscal que significaba el pago de los CT, en 2001 se reformó la Ley SAP para pagar los CT en 15 anualidades a partir de la solicitud de pensión, devengando la tasa de interés pasiva del Banco Central de Reserva (BCR). En 2009 fueron sustituidos los CT y los CTC por los Certificados de Inversión Previsional (CIP), con un plazo de 25 años e interés variable, que deben comprar las AFP. Esto implica, según el Banco Mundial (BM), que los ahorros de los asegurados invertidos en CIP financian las pensiones actuales y futuras, por lo que el sistema opera efectivamente como el original de reparto, con la diferencia de que hay una deuda explícita. Según la asociación de las AFP esto no es cierto para el 70% de los afiliados, que nunca cotizó a los programas públicos.

- **Pensión mínima**

El Estado financia la pensión mínima, cuando se agota el saldo de la cuenta individual o ésta es insuficiente para financiarla. La opción de renta programada otorga la pensión mínima al agotarse la cuenta individual, lo que incentiva a tomarla. La pensión mínima mensual por vejez, en el SAP y en el SPP, es de US$ 207.64 en 2011. En 2010 equivalía al 45% de la pensión contributiva promedio en SPP y 26% en SAP. Supera la línea de pobreza (US$ 95 en el sector urbano y US$ 65 en el rural) pero es menor al costo de la canasta básica alimentaria urbana.

- **Revalorización de las pensiones**

En el SAP las pensiones mínimas de vejez e invalidez son fijadas anualmente por el Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizable y los recursos disponibles del gobierno. Las pensiones mínimas reales de vejez e invalidez aumentaron 23% entre 1998 y 2010. El monto de la pensión promedio ponderada aumentó, entre 2004 y 2010, en 17% en SPP y 32% en SAP. El porcentaje combinado de pensionados que en 2009 recibía pensiones inferiores al salario mínimo se estima, según la encuesta de hogares de ese año, en 51.9%.

2.4. Solidaridad social y equidad de género

La cobertura de la PEA y de la población mayor de 65 años aumenta con la ubicación urbana, el ingreso, el nivel de educación, pertenencia a la PEA secundaria y terciaria y el tamaño de la empresa. La reforma estructural pronosticó que la eliminación de prestaciones de privilegio y la pensión mínima harían más justo el sistema, e introdujo elementos favorables a la solidaridad: homologación de condiciones de acceso en ISSS e INPEP; cobertura de invalidez y sobrevivencia hasta por 18 meses en caso de cesantía; pensión mínima; estandarización de las cotizaciones; mantenimiento de la cotización del empleador y financiamiento de la comisión administrativa total; y los afiliados no cotizantes no pagan comisiones por la administración de sus cuentas.

El SAP, basado en la cuenta individual, excluye de forma endógena la solidaridad, de modo que los elementos solidarios (pensión mínima, por ejemplo) resultan de la intervención estatal. El IPSFA mantiene condiciones de privilegio, como una menor edad de retiro (50 años) y tasa de reemplazo hasta del 100% con 30 años de servicio. Las pensiones promedio, salvo las de la tropa, son superiores a las del SAP y SPP.

Equidad de género

Entre 1998 y 2008, salvo en tres años, la cobertura en la PEA de la mujer fue ligeramente mayor que la del hombre y con tendencia a mejorar. Entre los nueve sistemas privados de AL, la mujer tenía la mayor protección (45.4%) después de Chile. En materia de pensiones recibidas, entre 2000 y 2010, la proporción de mujeres aumentó de 50.5% a 54.8% en el SPP, mientras que en el SAP disminuyó de 60.1% a 54.5%.

La pensión promedio de la mujer es inferior a la del hombre por razones de discriminación en el mercado laboral (el salario promedio femenino es 15% inferior al masculino); por el propio sistema de pensiones (la edad de retiro de la mujer es menor y acumula menos cotizaciones); y por razones demográficas (la

esperanza de vida de la mujer es mayor, por lo que tiene un período jubilatorio más largo).

El sistema público era relativamente más neutro respecto al género, pero el SAP acentúa la inequidad de género, pues la pensión se calcula con base en la cotización aportada durante la vida laboral y utiliza tablas de mortalidad diferenciada por sexo. Pero el SAP concede dos beneficios a las mujeres no contemplados en el SPP: pueden generar pensiones por sobrevivencia a sus cónyuges o convivientes; y la viuda tiene derecho de por vida a este beneficio, independientemente de que tenga un nuevo cónyuge o conviviente.

2.5. Eficiencia y costo administrativo moderado

Duopolio y pobre competencia

Los partidarios de la reforma argumentaron que el reemplazo del monopolio público y la ampliación de la cobertura de la PEA fomentarían la entrada de más AFP; al tiempo que los asegurados tendrían información para escoger las mejores (comisión menor y rentabilidad mayor). Esto promovería la competencia entre las AFP, evitaría la concentración y reduciría costos administrativos, generando una mayor acumulación en la cuenta individual y una pensión mejor. Pero la competencia depende del tamaño del mercado. En 1998 comenzaron cinco AFP, que en 2003 se redujeron a dos.

Libertad de elección limitada

Solamente el 5% de los asegurados se quedó en el SPP, debido a la edad; el 30% tuvo opción de quedarse o trasladarse (los que no lo solicitaron por escrito fueron trasladados automáticamente) y el 65% fue trasladado. Después de Bolivia y México fue la más restringida entre las 10 reformas estructurales. La Ley SAP otorgó a los afiliados el derecho de elegir libremente y cambiarse de AFP al acumular seis cotizaciones mensuales que aumentó a 12 en 2005.

El porcentaje de afiliados que se trasladó disminuyó de 16% en 2000 a 0.2% en 2010. La libertad de elección se reduce porque usualmente una empresa tiene afiliados a todos sus trabajadores a una AFP. Entre las aseguradoras del riesgo de invalidez y sobrevivencia hay poca competencia, pues en la práctica solo hay tres aseguradoras para dos AFP.

Alto costo administrativo

El costo administrativo es el segundo mayor entre 17 sistemas públicos y privados de AL: 2.81% comparado con el promedio de 1.63% en los 10 sistemas privados. Al comparar los costos administrativos del sistema público previo a la reforma con los del SAP, ambos sobre los salarios, se demuestra que el costo aumentó siete veces.

En 2010 el costo administrativo fue de 26 centavos por cada dólar depositado en la cuenta individual. Después de pérdidas en los dos años iniciales – algo típico debido a los gastos de instalación – la utilidad de las AFP como porcentaje del ingreso por comisiones creció de 1.3% a 39.4% entre 2000 y 2010.

Resultados en eficiencia

El SAP, comparado con el antiguo sistema público, tiene incrementos en la eficiencia: mejoró la compilación y procesamiento de la información; entrega un informe semestral de la cuenta individual al asegurado; simplificó los trámites de reconocimiento de derechos, reduciendo de 18 meses a un mes el lapso entre la solicitud y el otorgamiento de la pensión; creó una ventanilla única para todas las gestiones; completó el historial laboral de los trabajadores; y redujo de 18-20 meses a dos meses el período de procesamiento del CT. En el lado negativo, el SAP tiene altos costos de administración y el control de la evasión y la morosidad no es suficientemente efectivo.

2.6. Sostenibilidad financiera actuarial

Los partidarios de la reforma plantearon varios presupuestos que se alcanzarían: la cuenta individual incentivaría la afiliación y la cotización puntual, disminuyendo la evasión y la mora; el costo fiscal de la reforma sustitutiva sería menor a la reforma con un sistema mixto; se daría una substancial acumulación de capital; se diversificaría la cartera de inversiones, aumentaría su rentabilidad así como el ahorro nacional.

Cotizaciones y comisiones

Antes de la reforma, la cotización para el ISSS era de 1% para el trabajador y 2% para el empleador. Actualmente el trabajador cotiza 6.25% en el SAP y 7% los que se quedaron en el SPP; y el empleador 6.75% en el SAP, incluyendo el 2.7% de comisión de la AFP, y 7% los que se mantienen en el SPP. El punto adicional que se pagan en el SPP solamente se explica por la necesidad de generar más ingresos para disminuir su déficit operacional. La cotización salvadoreña es la quinta más alta de AL.

Evasión y mora

El 72% de afiliados que no cotiza es el mayor entre los nueve sistemas privados de AL. Se dan muchos casos de afiliados que consienten la falta de transferencia de las cuotas a la AFP, tanto por la falta de oportunidades de trabajo como porque ven lejano el momento de su retiro. Hay un número mayor de afiliados al programa de salud del ISSS, alrededor de 100,000, por la mayor prioridad que el trabajador da a esta cobertura. En 2005 la SP reportó 455 denuncias (equivalentes a 0.04% del total de afiliados y al 0.09 del total de cotizantes), multando a 11 empleadores. En 2010 el número de denuncias disminuyó a 312. La asociación de AFP señala que el Ministerio de Trabajo no pasa los casos de denuncia a la fiscalía para procesar por evasión lo que es tipificado como delito en el Código Penal.

Déficit del SPP y costo fiscal creciente

Las reformas estructurales confrontan un alto costo fiscal durante la transición, que dura entre 50 y 70 años, dependiendo de la madurez del sistema público. El costo tiene tres componentes: el déficit operacional para las pensiones en curso de pago; el bono de reconocimiento (CT y CTC en el caso de El Salvador); y la garantía de la pensión mínima.

Debido al cierre del sistema público, los asegurados dejaron de cotizar al ISSS y al INPEP pero quedaron a cargo de todas las pensiones en curso, y de las futuras de los asegurados que permanecieron. Las cotizaciones de los asegurados que permanecieron en el SPP financian una parte mínima y decreciente de las pensiones. Todo ello precipitó el déficit y la extinción de las reservas.

En 1997 las cotizaciones financiaban el 70.5% de las pensiones del ISSS, la renta de inversiones el 26.3% y el Estado el 1.5%. En 2008 las proporciones eran 9.3%, 0.4% y 89.2% respectivamente. Las reservas del ISSS antes de la reforma eran US$ 114 millones y la proyección era que se agotarían en 2009, pero desaparecieron en 2000. Entre 1999 y 2009 el déficit creció de US$97 (0.8% del PIB) a US$ 345 millones (1.6% del PIB), acumulando un total de US$ 2,812 millones. Una firma chilena proyectó el costo fiscal de la reforma en US$ 20,000 millones a 60 años. La SP lo estima en US$ 9,410, equivalente al 67% del PIB de 2002, pero no publicó los cálculos que llevaron a dicha cifra.

Se argumenta que el déficit actual del SPP sería mayor sin la reforma y que a medida que transcurre el tiempo, el Estado puede destinar más recursos para asistir a los más pobres. Ante esto el autor hace tres observaciones: a) cálculos actuariales de 1998 demostraron que un modelo mixto o de doble pilar habría tenido costos menores; b) el BM estima que los ingresos por cotizaciones del SAP son menores que las obligaciones presentes y futuras del SPP; y c) no fue hasta 2009 que se estableció la PBU.

Fondo acumulado

El fondo acumulado del SAP pasó de US$ 47 millones en 1998 a US$ 5,670 millones en 2010, con un apreciable proceso de capitalización: equivale a 25% del PIB en 13 años, comparado con el 4.5% del PIB acumulado por las reservas técnicas del ISSS en más de 20 años. Al contrario de la predicción de los reformadores, no hay diversificación de la cartera del SAP, pues por mandato legal se concentra en deuda pública, llegando en 2010 al 82.7%, la mayor entre los nueve sistemas privados de AL.

Solamente el 1% está invertido en valores nacionales, por lo que no genera mayor inversión en el sector privado, y la Ley SAP prohíbe la inversión directa en valores extranjeros. Esto demuestra que, como afirma un estudio del BM "los fondos de pensiones son usados efectivamente como fuentes cautivas de financiamiento". Contribuye a la alta concentración, aparte de los mandatos legales (en 2006 la reforma de la Ley SAP fijó un máximo de 70% en títulos públicos, superado en la práctica), que el mercado de capitales es muy pequeño y ofrece pocas acciones; el registro de títulos es muy costoso; y la empresa familiar típica no emite acciones.

La SP estima la rentabilidad bruta en dos formas: el promedio del último año y el promedio acumulado anual desde el inicio del SAP. Entre 1999 y 2010, cayó de 14.1% a 2.5% y la histórica de 14.1% a 7%. El autor estima que cayó de 7.8% en 2001 a 2.7% en 2010. Entre las causas de la caída están: la disminución de la tasa de interés, particularmente después de la dolarización; que el 50% está invertido en CIP a 25 años, que en 2011 pagan una tasa de 1.2%; el bajísimo rendimiento de los depósitos bancarios, menos de 2% en 2011; y parte del fondo no está invertido y no genera interés.

La excesiva dependencia en títulos de deuda pública (particularmente CIP) es un riesgo y subordina la rentabilidad y el monto de las futuras pensiones al interés fijado por el Estado. De hecho, los asegurados prestan al Estado a una tasa de interés negativa de -2% ajustada a la inflación, lo que reducirá el monto de sus pensiones futuras.

El supuesto que la acumulación de capital en el fondo genera un aumento del ahorro nacional es refutado por la teoría (Barry Diamond, 2008) y la experiencia. Cuatro estudios sobre Chile, la reforma más antigua y exitosa, demuestran que el costo fiscal de la reforma en sus primeros 16 años fue superior a la acumulación anual del fondo de pensiones, con un neto negativo anual en el ahorro nacional que promedió el 3% del PIB.

Equilibrio actuarial

Un estudio actuarial preparado por la SP, con una proyección de 30 años (2008-2038) prevé que el déficit del SPP crecerá y que el superávit del SAP decrecerá. En ese período el costo previsional anual aumenta 859% (de US$ 99.5 millones a US$ 954.2 millones) mientras el endeudamiento estatal pasa de US$ 1,875 a US$ 11,876.6 millones. La capacidad del SAP para sufragar los compromisos estatales arroja un neto negativo entre 2009 y 2024 de US$ 975 millones. El estudio proyecta que se necesitan otros seis años para que el neto se torne positivo, pero se ignora cuántos años tomará cubrir el déficit del período de 26 años.

El autor presenta datos de otros estudios y proyecciones, concluyendo que, aunque con diferencias apreciables entre las proyecciones, debido a diferentes conceptos y técnicas de medición, "no hay duda que la carga fiscal durante la transición es elevada y creciente para un largo período".

III. Logros y retos

En este capítulo el autor hace una síntesis de los logros y de los retos, básicamente insuficiencias, identificados en el capítulo precedente, teniendo como referencia los seis principios convencionales de la OIT. Por el espacio disponible, se pasa a presentar el resumen de la parte medular del estudio, que son las recomendaciones de políticas.

IV. Recomendaciones de políticas

4.1. Conveniencia de una re-reforma y su modelo

Los retos que enfrenta el sistema de pensiones indican la necesidad de una re-reforma integral, que ponga énfasis en los seis principios, precedida de un diálogo social, para maximizar el consenso sobre los cambios y darles legitimidad.

Se requieren modificaciones en la ley y reglamentos del SAP, SPP e IPSFA. La SP tendría que elaborar el diseño de los cambios, precedido del diálogo en una comisión especial, con representación de los actores clave. El autor no recomienda acudir al Consejo Económico Social, por estar cargado de otros temas, como el pacto fiscal. A título de ilustración sobre las experiencias reciente en AL presenta una breve evaluación de los dos modelos de re-reforma existentes: el chileno y el argentino-boliviano.

4.2. Integración del sistema

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, del Gobierno de El Salvador, contempla sentar las bases del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que integrará todos los programas del FISDL (incluyendo la PBU), educación, salud, trabajo, empleo y otros. No trata específicamente las pensiones contributivas, pero asume un enfoque de derechos humanos, que garantice a todos los ciudadanos un piso básico en el acceso a los servicios sociales básicos, incluyendo la seguridad social.

No obstante que las condiciones del ISSS y el INPEP fueron homologadas y ambos están dentro del SPP, su administración es separada, por lo que recomienda unificarlas en un nuevo ente público autónomo, que podría hacerse cargo de las pensiones mínimas y de los programas de los asegurados "optados". Sugiere evitar la creación de nuevos esquemas separados de pensiones contributivas; y ve positivo el desarrollo de programas complementarios voluntarios, pero regulados por la SP.

Debe fortalecerse la autonomía y poder regulatorio de la SP, extendiendo su vigilancia a las pensiones de invalidez y sobrevivencia por riesgos profesionales del ISSS, para que supervise todas las pensiones. También hay que integrar, o al menos coordinar, el sistema contributivo con la PBU, para evitar lagunas, duplicaciones o filtraciones, y ayudar a la extensión de la protección social en el marco del SPSU.

4.3. Extensión de la cobertura

Hay un amplio consenso sobre varios aspectos relacionados con la extensión de la cobertura de la seguridad social: priorizar a los excluidos; coordinar las formas de protección (contributivas y no contributivas); adaptar los programas contributivos para incluir a los trabajadores informales e incentivar su afiliación; poner énfasis en un programa no contributivo, eficientemente focalizado en los pobres; y establecer un marco regulador estatal para todo el sistema.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)[2] señala que los entes de seguridad social deben tomar la iniciativa para incorporar a los informales y otros excluidos. Toda reforma debe descansar en una estrategia de creación de empleo decente protegido por la ley laboral y la seguridad social ("trabajo decente") e incluir la formalización de los informales.

Debido a la insuficiente información estadística, recomienda que la Dirección General de Estadística y Censo (DIGESTYC) elabore una serie anual de la PEA, de 1998 en adelante, que permita un análisis más refinado de la cobertura y trazar su tendencia a largo plazo. También se necesitan estadísticas precisas e integrales sobre la cobertura de la PEA y adultos mayores por las pensiones contributivas y no contributivas; entro otros aspectos.

---

[2] AISS, 2010. *Dynamic Social Security: Securing Social Stability and* Economic *Development* (Ginebra).

Se debe obligar a los profesionales independientes y consultores, con ingresos medio y alto, a afiliarse al SAP (como sucede en el sistema público de Brasil). Hay una propuesta de incorporar 240,753 personas registradas como contribuyentes al impuesto sobre la renta pero no cubiertos por el SAP, con un mínimo cotizable de US$ 203 mensuales.

Para cumplir el mandato de la Ley SAP, debe promulgarse el reglamento que incorpore obligatoriamente a los trabajadores domésticos y agrícolas asalariados, pero de manera gradual y con base a sus condiciones laborales, peculiaridades y nivel socio-económico.

Los independientes son el 45% de los afiliados al SAP pero solamente el 0.4% de los cotizantes. Las condiciones actuales no permiten cubrirlos, porque no reciben el salario mínimo requerido y la cotización del 13% es una fuerte barrera. Por ello se requiere un régimen especial asequible, por ejemplo 50% de un salario mínimo cotizable y pensiones actuarialmente ajustadas.

También es necesario considerar planes de incorporación flexibles, con pagos semanales, trimestrales o anuales; simplificación de pagos a las PYMES mediante uno solo combinado (como el monotributo en Argentina y Uruguay); obligar a la empresas que contratan independientes a retener su cotización, unida a la del empleador; fomentar y apoyar asociaciones, cooperativas y sindicatos de independientes y trabajadores agrícolas, para que ayuden en la afiliación y recaudo de cotizaciones; descontar las cotizaciones de los impuestos, para promover la formalización; una pensión ajustada a la capacidad de pago de los independientes y agrícolas, para que sea proporcional a sus aportes.

Se considera muy difícil cubrir a los trabajadores independientes de bajo ingreso y a los dependientes agrícolas y domésticos, sin un subsidio que sustituya la cotización del empleador. Para incentivar la afiliación, y reducir en el futuro la población necesitada de PBU, habría que considerar un aporte fiscal (como en Costa Rica y en la re-reforma chilena) o una cotización solidaria (como en Colombia) destinada a estos trabajadores.

4.4. Modificaciones en las pensiones

Se propone que la OIT realice un estudio actuarial que examine cambios a las actuales condiciones de adquisición de derechos y sus resultados en los asegurados y en el sistema de pensiones. Según la expectativa de vida a la edad de retiro y el envejecimiento de la población, las edades actuales de jubilación son muy bajas. En la región 15 países tienen edades superiores, entre ellos seis con 60 para mujeres y 65 para hombres y un país con 65 para ambos sexos; en tanto el período de 25 años de cotización es muy largo y habría que recortarlo a 20, con estricta verificación de las cotizaciones y su ajuste a la inflación.

Es necesario actualizar las tablas de mortalidad, invalidez y familiares dependientes del asegurado; implementar la renta vitalicia y la combinada establecidas en la Ley SAP; una renta programada que pague una pensión más alta hasta cierta edad y una prima de seguro que garantice el pago después de dicha edad. Anota que el BM recomienda una pensión de vejez parcial, para los asegurados que alcanzan la edad de retiro pero no los 25 años de cotización, combinando el CT y el saldo de la cuenta individual.

Deben hacerse proyecciones sobre el porcentaje de asegurados que obtendrá la pensión mínima –quienes no lo hagan presionarán sobre la PBU– así como de la tasa de reemplazo de la pensión promedio de ambos sistemas. Establecer cuanto antes la renta vitalicia o la combinada y eliminar el derecho a la pensión mínima de los que escojan la programada.

Para evitar desincentivos a la afiliación contributiva, no debería aumentarse la PBU sin un ajuste proporcional a la pensión mínima y fijar un máximo de US$ 50 a recibir por adultos mayores en cada hogar. Debe cambiarse la norma que otorga discrecionalidad al gobierno para ajustar las pensiones mínimas, y la ausencia de un mecanismo de ajuste automático para todas las pensiones, por la obligación de ajustarlas anualmente con base al IPC o la variación relativa del salario promedio cotizable al sistema.

4.5. Incremento en solidaridad social y equidad de género

Se requiere un estudio para medir el impacto de la reforma en la equidad-solidaridad, pero las políticas que se sugieren robustecerían la solidaridad y aminorarían los elementos anti-solidarios del sistema. "El aporte previsional solidario" chileno reemplaza la pensión mínima, para suplementar la pensión contributiva, independientemente de los años de cotización, siempre que sea igual o inferior a la pensión máxima con aporte solidario.

Es necesario diseñar medidas dirigidas a las causas diversas de la discriminación de género. El incremento de la edad de retiro de la mujer en cinco años aumentaría su período de cotización y su pensión. La diferencia en el monto de la pensión, por la mayor esperanza de vida femenina, podría corregirse con tablas de mortalidad unisexo, en vez de diferenciadas por sexo. Debería promoverse una cuenta individual conjunta para la pareja y, en caso de divorcio, juntar los derechos de pensiones adquiridos y dividirlos entre los cónyuges. El Salvador debería estudiar la factibilidad financiera de medidas como el bono universal por maternidad, establecido por la re-reforma chilena.

4.6. Mayor eficiencia y reducción del costo administrativo

Hay que permitir el establecimiento de AFP públicas y mixtas, para que compitan con las dos existentes, con normas iguales para todas; y promover un mayor número de aseguradoras de riesgos. Sería conveniente la entrada de bancos y otros organismos financieros; o que las AFP puedan delegar algunas funciones en entidades financieras.

La SP debe velar por el estricto cumplimiento de la libertad de elección e impedir la influencia del empleador en la selección de la AFP. La re-reforma chilena estableció una subasta anual para los entrantes en el mercado de trabajo: la AFP que oferta la comisión menor se lleva a esos trabajadores, pero debe reducir la comisión de los actuales afiliados al nivel pactado para los nuevos. LA SP

debe impedir cualquier colusión entre AFP y las tres compañías de seguros en operación.

Debería crearse un mecanismo para que trabajadores y empleadores supervisen a las AFP, a través de su representación en un consejo directivo de la SP o mediante una comisión de vigilancia o auditoría social autónoma. La re-reforma chilena introdujo comisiones de usuarios, que incluyen a representantes de trabajadores y pensionados.

4.7. Reforzamiento de la sostenibilidad financiera-actuarial

Al contrario del BM, no se recomienda aumentar la cotización al SAP y al SPP, que es la tercera más alta de AL. Pero se consideran razonables las propuestas de incluir el aguinaldo como ingreso afecto al pago de cotización; y de ofrecer a los emigrantes que un porcentaje de sus remesas se deposite en cuentas individuales. Se sugiere un estudio que determine las causas de la caída en la densidad de las cotizaciones; y un estimado preciso de la evasión y mora en el SAP y el SPP, determinando cual es recuperable y cual no.

Para cerrar la brecha creciente entre cotizantes a los programas de salud y de pensiones, debe tenerse controles cruzados y transferencia de información. El Ministerio de Trabajo debe aumentar el número de inspectores que controlan la evasión y mora, y autorizar a las AFP para reclamar a los cotizantes de salud que lo hagan a pensiones. La SP debe tener acceso a la base de datos del Registro Nacional de las Personas y a la del impuesto sobre la renta. En este caso para detectar a los profesionales obligados a la afiliación.

Es esencial proyectar el costo fiscal de la reforma en los próximos 50 años, teniendo en cuenta los resultados de sus primeros 11 años, desagregados por sus componentes: déficit de pensiones en SPP, CT, CTC y CIP, y pensión mínima garantizada. Una vez estimado el costo, el gobierno deberá asignar los recursos para financiarlo.

Para sufragar los costos fiscales de la transición, de la extensión de la cobertura y de la PBU, es fundamental aumentar la carga tributaria, una de las más bajas de Centro América.

Para diversificar la cartera de inversiones se deben generar nuevos instrumentos nacionales de inversión y promover incentivos para que nuevos emisores se inscriban en la bolsa local. Habría que reformar la Ley del SAP para reducir el tope de inversión en títulos públicos; aumentar el interés adicional de 0.7% pagado por los CIP, para subir el 1.2% que actualmente pagan; autorizar la inversión directa en valores extranjeros de manera gradual; aprobar y estimular nuevos instrumentos nacionales como fondos de inversión directa, securitizaciones y emisiones del sector privado sin cotización bursátil.

La experiencia regional demuestra que la inversión en vivienda (construcción y préstamos a asegurados y pensionados) ha sido negativa; pero que la inversión en cédulas o bonos hipotecarios emitidos por un banco o institución especializada, sólida y bien supervisada, y tranzados en el mercado de valores, ha tenido buenos resultados.

Ningún título o valor debe estar exento de la clasificación de riesgos y, por ello, debe reformarse la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (2006), que exceptúa a los CIP y a los valores que emiten la Dirección General de Tesorería y el BCR

Para proteger el valor del fondo entre asegurados próximos a retiro en el SAP, en medio de una prolongada y fuerte recesión, se aconseja crear un sistema de multifondos (como en Chile, México y Perú) con varias carteras que tengan diversos riesgos y rentabilidad, permitiendo a los asegurados escoger entre ellas, pero con normas para que los próximos a retiro se cambien automáticamente a la cartera con menor riesgo. Para ello es imprescindible la diversificación de la cartera.

Se aconseja que la OIT realice un estudio que tenga en cuenta el impacto completo de la crisis mundial y la recuperación, consolide

la proyección del costo previsional de la transición en el SPP y el SAP y diseñe escenarios alternativos incorporando los cambios propuestos, que permita elaborar una propuesta fundamentada de re-reforma.

"Las recomendaciones anteriores pueden jugar un papel crucial en expandir la cobertura/acceso a la seguridad social, reducir las actuales desigualdades, mejorar las prestaciones y su calidad, incrementar la eficiencia, reducir los costos administrativos, lograr la participación social, fortalecer la sostenibilidad financiera, disminuir la pobreza y la inequidad de género e impulsar el desarrollo humano".

Concluye el autor señalando que hay una ventana de oportunidad, de unos años, para la reforma. Una vez se cierre, las medidas serán más duras y difíciles de aprobar.

Actividades de REAL CARD

Abril a septiembre de 2011

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

Costa Rica

Curso de alto nivel sobre técnicas de comunicación para sindicatos: con la finalidad de fortalecer a las organizaciones sindicales de Costa Rica, en una de las debilidades identificadas en el diagnóstico sobre la organización sindical de ese país, se realizó el curso de alto nivel, de carácter integral, sobre comunicación estratégica, con el objetivo de facilitar a los dirigentes de organizaciones sindicales un mejor acceso a los medios de comunicación del país y una mejor incidencia en la opinión pública.

El curso se desarrolló durante los meses de julio a septiembre en diez sesiones presenciales, con la participación de 20 dirigentes sindicales.

Curso de alto nivel sobre técnicas de comunicación para sindicatos.

El Salvador

Se efectúo un taller para dirigentes sindicales de la *Mesa de Maquilas*, la cual cohesiona a 10 sindicatos. La representación femenina fue mayor al 90% del total de asistentes. Participaron en el evento el Lic. Antonio Pérez Castillo, Procurador Adjunto de los Derechos Humanos y el Lic. Víctor Bermúdez también de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Taller para dirigentes sindicales de la Mesa de Maquilas.

Guatemala

- Se realizaron dos talleres dirigidos a líderes sindicales de base, en el marco del componente 1 del proyecto REAL CARD. El primer taller se llevó a cabo en la ciudad capital el 16 de mayo, sobre *"Los Derechos de la Mujer Trabajadora"*; el objetivo fue difundir mediante una exposición jurídica los derechos de la mujer trabajadora, para que los mismos sean trasladados al seno de las organizaciones para su protección y defensa.

- El segundo taller se efectúo el 27 de julio, el tema abordado fue *"El Consejo Económico Social, como un ejercicio de diálogo social - situación actual"*. El objetivo del taller fue informar a los participantes sobre la concepción, estructura y manejo del Consejo Económico Social.

- Por otra parte, en apoyo al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Componente 3 del proyecto), se realizaron cuatro talleres dirigidos a inspectores de trabajo, sobre *"Conciliación e irrenunciabilidad".* Dos talleres se realizaron en la ciudad de Guatemala (22 de julio y 26 de agosto), uno en Quetzaltenango (27 de mayo) y uno en Chiquimula (10 de junio). Estos talleres lograron establecer un criterio unificado en cuanto a la forma de realizar los procesos de conciliación, esto dentro del marco normativo imperante en el país y con total respeto a preceptos fundamentales de los trabajadores.

Taller dirigido a inspectores de trabajo realizado en el auditorio de ASIES, el 26 de agosto.

Honduras

- El tema *"Negociación colectiva"* se desarrolló en el taller realizado el 1 de julio, dirigido a 50 líderes sindicales de base. En esta actividad se analizaron las destrezas necesarias para construir espacios de diálogo y deliberación, para concertar acuerdos y asegurar un adecuado cumplimiento mediante el fomento del diálogo y la negociación colectiva.

Con el tema "Negociación colectiva" se realizó el taller dirigido a lideres sindicales.

Nicaragua

- El 14 y 20 de julio se realizaron los talleres dirigidos a lideres sindicales de base, sobre *"Técnicas de negociación y manejo de conflictos"*. En cada actividad participaron más de 50 líderes.

- Asimismo, se realizaron dos talleres para fortalecer el *diálogo social* entre el Consejo Superior de la Empresa Privada y las organizaciones sindicales, los que se llevaron a cabo el 29 y 30 de junio. Cada taller contó con la presencia de 40 participantes.

Para fortalecer el Diálogo social, en Nicaragua se realizó el taller dirigido a líderes sindicales de base.

Panamá

- Se efectúo, el 30 de junio y 1 de julio, un taller de información, sensibilización y capacitación dirigidas a líderes sindicales, sobre "La aplicación del Código de Trabajo en las relaciones laborales". La actividad se realizó en Guararé, provincia de Los Santos. Contó con la participación de 30 líderes.

Taller para informar, sensibilizar y capacitar a dirigentes sindicales sobre la "Aplicación del Código de Trabajo en las relaciones laborales".

República Dominicana

- Se llevaron a cabo dos talleres sobre *"Información, Sensibilización y Capacitación a Dirigentes Sindicales de Base"*. El primero fue realizado el 15 de abril en la ciudad de Higüey, los participantes fueron 30 dirigentes afiliados a la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC).

- El segundo taller se realizó el 28 de mayo, en la provincia La Romana zona este de la república, fue dirigido a sindicalistas del sector turístico. También se contó con la presencia de 30 participantes.

Taller con la participación de dirigentes sindicales de base.

En apoyo al Ministerio de Trabajo, se organizaron dos talleres con el objetivo de capacitar a funcionarios en temas relacionados a los procedimientos laborales y la garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores, además de fortalecer y actualizar sus capacidades profesionales. El primer taller se realizó el 29 de julio y fue dirigido a inspectores de trabajo. El segundo taller, en el que participaron los abogados del Departamento de Asistencia Judicial Gratuita del Ministerio de Trabajo, se realizó el 26 de agosto. Cada evento contó con la participación de 30 funcionarios.

Taller dirigido a los abogados del Departamento de Asistencia Judicial Gratuita del Ministerio de Trabajo.

Reuniones para la conformación de Red de Asesoría Laboral

Como parte de las actividades de esta última etapa de proyecto, se propuso la conformación de una *Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana,* en la cual se procurará la participación de personas interesadas y vinculadas con la temática laboral, representativas de los diferentes sectores, buscando la integración pluralista, que permita el intercambio de puntos de vista diferentes, en un marco de respeto y búsqueda de consensos, para avanzar en la solución de los problemas que afectan las relaciones laborales y el cumplimiento de la legislación laboral, con la voluntad de integrar una red de carácter permanente.

En este marco se realizaron las primeras reuniones en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

II Foro regional virtual sobre experiencias y buenas prácticas para el mejoramiento de las relaciones laborales

Realizado el 21 de julio, su objetivo fue dar seguimiento al foro desarrollado en el mes de marzo del presente año. Se contó con la participación de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, Ministerios/Secretarías de Trabajo, programas y proyectos de cooperación que trabajan en el ámbito laboral. Contó con la participación de 54 personas, de las cuales 20 fueron mujeres.

Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana
REAL CARD

ENCUESTA DE OPINIÓN BIBLIOGRÁFICA
REVISTA REAL CARD

Datos generales

NOMBRE: _____

INSTITUCIÓN: _____

PROFESIÓN: _____

PUESTO: _____

PAÍS: _____

TELÉFONO Y FAX: _____

CORREO ELECTRÓNICO: _____

1. No. de edición de la Revista REAL CARD que recibió: _____

2. ¿Leyó la Revista?
   En su totalidad _____
   Parcialmente _____ Cantidad de artículos leídos: _____
   No fue leído _____

3. Sobre la calidad de la Revista: (MB = Muy Bueno, B = Bueno, R = Regular, M = Malo)

Actualidad	MB	B	R	M	Redacción	MB	B	R	M
Análisis	MB	B	R	M	Conclusiones	MB	B	R	M
Información	MB	B	R	M	Formato	MB	B	R	M
Síntesis	MB	B	R	M	Recomendaciones	MB	B	R	M

4. Comentarios y sugerencias sobre el contenido de la Revista:

_____

_____

_____

_____

5. ¿Ha utilizado algún artículo de la Revista en decisiones, medidas, políticas o adoptadas por sus institución, organismo o gobierno?

SÍ _____ NO _____

Si la respuesta es afirmativa, pase a la siguiente pregunta

6. ¿Cómo han influido las ideas contenidas en los artículos dentro de sus planes de trabajo?

_____

_____

_____

7. ¿Ha leído otras ediciones de la Revista?

SÍ _____ NO _____

8. Si la respuesta anterior es afirmativa, emita su opinión sobre el nivel profesional de los artículos leídos:

Muy Bueno _____ Regular _____

Bueno _____ Malo _____

9. ¿Qué temas específicos le gustaría que leer en la Revista relacionados en el campo laboral?

a. _____

b. _____

c. _____

Favor remitir la Encuesta de Opinión Bibliográfica a ASIES, 10ª. Calle 7-48 Zona 9, Apartado Postal 1005-A, Guatemala, Guatemala, o al fax (502) 23602259. También puede enviar la encuesta al correo llinares@asies.org.gt, agonzalez@asies.org.gt, oloarca@asies.org.gt.
La versión electrónica la puede encontrar en la página www.asies.org.gt.

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

Canadá

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).