



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

# *REVISTA REAL CARD*

**No. 3 - Octubre 2010**

**Canada** 

REAL CARD es apoyado financieramente por el gobierno de Canadá, por medio del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social (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).

La unidad de Asuntos Bilaterales y Regionales del Trabajo (BRLA) de la Dirección General del Trabajo del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias de Canadá (HRSDC) ha desarrollado una iniciativa de asistencia técnica de tres años denominada Programa Internacional para la Administración Profesional del Sector Laboral (IPPLA). 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. 3 - 2010  
Guatemala**

## *REAL CARD*



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

#### **Consejo Editorial**

Luis Linares  
Coordinador Regional,

Pilar Mejicano  
Asistente Técnico,

#### **Coordinadores de País**

Daniela Rojas, 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<sup>Int'l</sup>

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](mailto:asies@asies.org.gt)  
<http://www.asies.org.gt>  
Guatemala

#### **Comentarios:**

[linares@asies.org.gt](mailto:linares@asies.org.gt)  
[agonzalez@asies.org.gt](mailto:agonzalez@asies.org.gt)  
[oloarca@asies.org.gt](mailto: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

<b>Presentación</b>	7
---------------------	---

<b>La inspección de trabajo costarricense: el deber de tutelar imparcialmente</b>	
---	--

<i>Msc. Eric Briones Briones</i>	9
----------------------------------	---

El título de la presente disertación tiene el fin de llamar la atención del lector, sin que ello signifique que se esté en presencia de alguna discordancia entre ambos conceptos; sino por el contrario, dentro del principio público de la legalidad se pretende realizar un análisis entre la aplicación de la normativa inspectiva y el deber de imparcialidad con que se debe actuar dentro de la misma.

<b>Flexibilidad en el Trabajo</b>	
-----------------------------------	--

<i>Msc. Graciela Fuentes Brealey y Msc. Alexander Uhrig</i>	29
---	----

Al margen de las posiciones que difieren entre sí, una de las características del derecho del trabajo en el mundo actual, en la era de globalización es: la flexibilidad en las relaciones laborales. En América Latina, una realidad inminente. Sin embargo, en Costa Rica los patronos se han topado con una falta de flexibilidad normativa. Ante esa carencia de normas flexibilizadoras, han sido entonces los jueces quienes han implementado la flexibilidad jurisprudencial, la cual debería ser en la práctica, una decisión propia del legislador.

<b>¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?</b>	
--	--

<i>Achim Wachendorfer</i>	43
---------------------------	----

La participación del sindicalismo latinoamericano en el diseño de la nueva central sindical mundial, que se creó a fines de 2006, fue

más bien marginal. Esto era un reflejo de su debilidad, en gran parte consecuencia del impacto de más de una década de políticas neoliberales. Pero la fundación de la nueva central abrió también un fuerte debate sobre el futuro del sindicalismo en la región, en un contexto favorable debido a la presencia de gobiernos progresistas en muchos países. La fundación de una central para las Américas en marzo de 2008 es una chance única para impulsar una renovación sindical y rediseñar la arquitectura sindical de la región. Para avanzar en esa dirección, la nueva central regional necesita crear fuertes vínculos con otros actores sindicales que actúan en campos específicos y buscar agendas comunes con los gobiernos progresistas.

### **El despido discriminatorio en Guatemala y las dificultades en la reinstalación**

*Miguel F. Canessa Montejo*

67

El objetivo general de este estudio es definir las causas de la demora o el incumplimiento de las órdenes de reinstalación en los casos de despidos discriminatorios. Para ello se concentra en el análisis jurídico del marco normativo que regula ambos tipos de despidos (antisindical y por embarazo), así como el estudio de expedientes judiciales que ventilan este tipo de despidos, lo que nos permite conocer el desenvolvimiento de estos casos en el Organismo Judicial.

### **DIVERSIDAD MULTICULTURAL EN LAS ORGANIZACIONES.**

#### **Estudio de caso**

*Dra. Mireya Rodríguez*

97

Presentamos esta experiencia, en el marco del tema “El Capital Humano en las Organizaciones Multinacionales: importancia del encuentro multicultural”. Sus resultados son producto de la consultoría organizacional realizada en algunas empresas multinacionales durante tres años. En particular, recoge la

experiencia del contacto entre franceses, venezolanos y noruegos, a través del análisis comparativo de sus culturas y prácticas laborales y conductas negociadoras así como las propuestas de política que de éste se derivan. Consideramos que pueden ser de utilidad para sensibilizar a los gestores de recursos humanos acerca de la importancia de visualizar este tema, que suele estar como causa subyacente a múltiples problemas laborales en las organizaciones multinacionales.

### **Maquilas: bienvenidos en zona sin derecho**

*Médicos del mundo*

111

En los años El día de hoy, 180 maquilas están registradas en Guatemala, y el sector ha creado más puestos de trabajo en los últimos años. En 1990, las maquiladoras aparecen masivamente en Guatemala, como en toda la América central. Estas fábricas son consideradas como motores para el desarrollo, sin embargo, el empleo es precario y mal pagado. Desde 2005, Médicos del Mundo Francia (MdM-F) interviene a favor de las mujeres que trabajan en las maquilas y agro industrias de la región de Chimaltenango, Este artículo da a conocer la investigación sobre el acceso a la salud de las trabajadoras de maquilas y agroindustrias.

### **Estadísticas**

#### **Indicadores básicos del mercado laboral en Nicaragua**

*Ana Cecilia Tijero Verdugo*

127

La población de Nicaragua se estima en 5.7 millones de personas (2009). la población en edad de trabajar representa aproximadamente el 76% (4,408 miles de personas) con una conformación ligeramente mayor (51%) de mujeres. El presente artículo da a conocer indicadores de la economía de Nicaragua, que son la base para que la misma aumente o disminuye, y cuales son aquello que generan mayor o menor empleo.

**Productividad laboral de los países de la región**

*Rubén Narciso*

171

En el presente artículo se presentan estadísticas acerca de la productividad de la región. En el primer apartado se define la productividad y se brindan elementos de fundamentan su importancia; el segundo y tercer apartados se consignan los datos de la producción y población ocupada, respectivamente; finalmente, en el cuarto apartado se calcula la productividad de diferentes países, se comparan con otros países latinoamericanos y se presentan algunas recomendaciones de política para mejorar la productividad.

## Presentación

---

Para el proyecto Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana (**REAL CARD**), es motivo de gran satisfacción entregar a sus lectores el tercer número de la **REVISTA REAL CARD**, que constituye uno de los medios principales de que dispone el proyecto para contribuir al conocimiento, reflexión y discusión de temas relacionados con la temática laboral en los países centroamericanos y República Dominicana.

**REAL CARD** es un proyecto apoyado por el **Programa Internacional para la Administración Profesional del Sector Laboral (IPPLA)** por sus siglas en inglés) del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social (**HRSDC**) de Canadá y por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (**ACDI**). Es ejecutado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (**ASIES**) de Guatemala, a partir de mayo de 2009, en la subregión integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Uno de los propósitos de **REAL CARD** es contribuir a establecer condiciones para que los procesos de diálogo social, tanto de carácter tripartito (gobierno, empleadores y trabajadores) como bipartito (empleadores y trabajadores) sean exitosos y contribuyan a un mayor nivel de cumplimiento de la normativa laboral, tanto nacional como internacional, en particular la relacionada con los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En este tercer número presentamos una variada gama de artículos, dentro de la línea editorial de **REAL CARD**, orientada al abordaje de la temática laboral en sus múltiples dimensiones y desde diferentes perspectivas y posiciones doctrinarias e ideológicas, lo que incluye, entre otros, los intereses y puntos de vista de dirigentes y personas vinculadas con las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de los responsables de las administraciones del trabajo y, en general de todas las personas involucradas o interesadas en los asuntos laborales. En ese sentido, **REAL CARD** invita a sus

lectores a escribir sobre estos temas y a enviarnos sus artículos, para incorporarlos en futuros números de la revista<sup>1</sup>.

Así, tenemos entre los artículos de este número la inclusión de aspectos tan variados y desde puntos de vista tan diversos, como el que aborda el tema de la imparcialidad de la labor de la inspección del trabajo; la flexibilidad en el trabajo; y el despido discriminatorio en Guatemala; en los cuales se tratan temas de carácter jurídico, relacionados con aspectos clave de la legislación laboral y de su cumplimiento. Por otro lado, tenemos un interesante estudio de caso, concretamente en Venezuela, sobre la diversidad cultural en empresas multinacionales.

Otros dos artículos tratan el tema de la nueva arquitectura sindical en América Latina, como producto del proceso de fusión de las dos mayores centrales sindicales del mundo y de sus correspondientes en América, el cual es reproducido de la Revista Nueva Sociedad, de la Fundación Fredrich Ebert a quien agradecemos su amable autorización. El segundo artículo, es la síntesis de un estudio elaborado por Médicos del Mundo Francia, como producto de la experiencia de apoyo a mujeres trabajadoras de la maquila textil en el área de Chimaltenango, departamento de población predominantemente indígena del occidente de Guatemala.

Finalmente, dos artículos tratan la temática laboral a partir de datos estadísticos. El primero, sobre los indicadores básicos del mercado laboral en Nicaragua; y el segundo sobre la productividad laboral en los países de la subregión atendida por el proyecto REAL CARD.

Agradecemos a todos los autores el valioso aporte que representan sus artículos y esperamos que la lectura de los mismos sea de utilidad para nuestros lectores, contribuyendo a un mejor y más amplio conocimiento de los asuntos relacionados con el mundo del trabajo y que, especialmente para los formuladores de políticas y tomadores de decisiones en el ámbito laboral, su contenido sea un insumo importante para conocer el funcionamiento de nuestros mercados de trabajo y para la elaboración de propuestas orientadas a mejorar su funcionamiento, en aras de alcanzar el objetivo de un trabajo decente y productivo para todos los hombres y las mujeres de Centro América y República Dominicana.

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre las especificaciones para los artículos de la REVISTA REAL pueden comunicarse con [llinares@asies.org.gt](mailto:llinares@asies.org.gt) o [agonzalez@asies.org.gt](mailto:agonzalez@asies.org.gt)

## **La inspección de trabajo costarricense: El deber de tutelar imparcialmente**

Msc. Eric Briones Briones.\*

---

Los últimos tiempos testifican cómo medios externos (corrupción, presión de la prensa, compadrazgos, etc.) influyen en el actuar de cualquier instancia, sobre todo en temas de relevancia como homicidios, trata de personas, condiciones de esclavitud, narcotráfico, seguridad social, etc. Ante tales manifestaciones surge la interrogante de cómo enfrentarlo dentro del marco de un sistema

---

\* El autor, es Abogado y Notario Público por la Universidad de Costa Rica (Premio Fernando Coto Albán). Máster de la Universidad para la Cooperación Internacional. Dentro de sus ocupaciones ha sido abogado litigante, Asesor Legislativo, Inspector de Trabajo y actualmente Jefe de la Unidad de Asesoría Legal de la Inspección de Trabajo Costarricense. Inspector Ad honorem del gobierno de Nicaragua y Directivo de la Asociación Costarricense de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Se desempeña como profesor de diversas Universidades públicas y privadas y actualmente cursa un Doctorado con especialidad en Derecho Laboral. Algunas de sus publicaciones: *Diversos Procedimientos Laborales* (1998), *Infracciones Laborales. Procedimiento en sede administrativa y judicial* (2001), *Tratamiento del Mobbing Laboral en la Inspección de Trabajo* (2007), *Diversos tópicos del Derecho Laboral* (2008), *Fueros Laborales* (2009). Recientemente ha publicado los libros: *Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo, comentado y con Legislación Conexa* (Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A.), *Antecedentes del Salario Escolar en Costa Rica* (Editorial Juricentro), *Votos Laborales de la Sala Constitucional* (EUNED), Columnista de Opinión por más de tres décadas en diversos medios de comunicación.

democrático y ético del quehacer humano. Pareciera menester por parte de todas las personas involucradas que se establezcan vínculos estrechos y sólidos dentro del marco deontológico de cada ocupación, entendido éste como la ciencia o tratado de los deberes, en donde se centra la línea de conducta de una determinada institución como la inspección de trabajo con respecto a la teoría de los principios, específicamente el de la imparcialidad.

El desarrollo del presente estudio pretende pasar por un aparte histórico en primera instancia de la inspección tanto mundial como nacional de Costa Rica, para seguidamente analizar las facultades que se confieren en el ámbito de la legislación internacional y nacional, entrelazándolo finalmente con el tema de la imparcialidad, como componente de la ética profesional, junto con sus debidas conclusiones.

## **1. Antecedentes**

### **1.1 Desarrollo del derecho laboral**

El derecho laboral, como ciencia jurídica o conjunto de principios sistemáticos, apenas tiene poco más de 100 años de existencia. Las disposiciones que antes se dictaron en forma aislada para regular las relaciones en el trabajo, no constituyeron, como en la actualidad, un conjunto organizado de principios, métodos, bases y soluciones. Su autonomía si bien se desprendió del derecho civil, hoy posee una individualidad definida, doctrinas sociales, principios generales, leyes y reglamentos propios del derecho de trabajo.

El hecho de que sea novedoso en comparación con otras disciplinas del derecho, no obsta para que la humanidad siempre se preocupara por éste. Así en los libros bíblicos cristianos encontramos citas referidas a la temática, como en Génesis, Exodo, Job: **“...los seis días trabajarás y harás todas tus labores; más el séptimo día**

**es sábado o fiesta del señor Dios tuyo, ningún trabajo harás en él, (...) Porque el hombre nace para trabajar y padecer”**<sup>1</sup>. En el Talmud, los Judíos afirman que hay que amar el trabajo y huir de los honores, el hombre despreciable es el perezoso, quien coma que trabaje.

En los últimos siglos de la existencia humana (Renacimiento), se empieza a cuestionar que la tierra sea un cuadrante, que sólo exista el continente europeo y el asiático, que la Iglesia Católica, sea la única que pueda salvar las almas; se empieza a plasmar un arte irreligioso, surgen personajes de la talla de Galileo, Martín Lutero, Juan Calvino, Miguel Angel, Marqués de Sade, Cristóbal Colón y John Locke, que provocan un cambio de concepción mundial, en pro de la reivindicación de la libertad de pensamiento y de descubrimientos transcendentales para la humanidad. Entre los grandes cambios se empiezan a generar con énfasis cuestiones de orden técnico que vienen a sobreponerse a la fuerza humana. Ya no es necesario contar con gran demanda de mano de obra trabajadora para poder llevar a cabo la confección de la tela, pues para ello se inventa la máquina de telar; se descubre que el vapor puede mover un motor, lo que antes debía ser movido con fuerza física humana.

Esto provoca un repentino crecimiento en la industria, propiciando que la fuerza laboral pasara a un segundo plano. Los obreros debían dormir y comer en las fábricas en condiciones insalubres para no perder la oportunidad de ser parte de la producción, en las afueras, filas de mujeres y niños esperaban el turno, a cambio de estipendios de hambre. Otro movimiento digno de mencionar es el provocado por la Revolución Francesa en 1789, el cual auxilia los derechos del hombre y considera que debía prevalecer el “laissez faire”, “laissez passer”. Sobre la base de que todas las personas eran iguales ante la ley, no establecía ningún régimen especial que regulara las relaciones obrero patronales, dejándolas sujetas a la

---

<sup>1</sup> La Santa Biblia, ver libro segundo, del Antiguo Testamento, Éxodo Capítulo xx y Job, Capítulo V, verso 7.

vía civil. Todos los hombres eran iguales, libres y con las mismas posibilidades de negociar, por lo que mediante la Ley Chapalier en 1791, se elimina -bajo pena de sanción - la constitución de asociaciones de artesanos, obreros o jornaleros o cualquier otra entidad que pretendiera organizar a algún conglomerado, según el concepto sobre que la reivindicación individual estaba sujeta a los términos económicos de la oferta y demanda<sup>2</sup>.

Este último acontecimiento provocó injusticias que vinieron aparejados de movimientos -dignos de recordar- como el llevado a cabo por un grupo de féminas que reclamaban derechos laborales, en 1857. Los hechos se produjeron en la fábrica Cotton en Nueva York, Estados Unidos. Un total de 120 mujeres operarias en huelga que reclamaban mejores condiciones de empleo, perdieron la vida en un incendio provocado por la empresa, pues fueron encerradas y no las dejaron salir. La situación causó un repudio tremendo en el pueblo neoyorquino, el cual se lanzó a las calles con la llamada marcha del silencio; este acto se ha convertido también en el símbolo del movimiento obrero en el mundo. El episodio fue clave para que en todo el mundo se iniciara paulatinamente una serie de luchas por alcanzar mejores condiciones laborales, políticas y sociales en favor de las mujeres. En 1910, durante el Congreso de Mujeres en Copenhague se decretó esta fecha como el Día Internacional de las Mujeres.

Otro hecho relevante es el producido mediante la consigna "A partir de hoy nadie debe trabajar más de ocho horas al día", 8 horas de trabajo, 8 horas de descanso, 8 horas de recreación. Esto tuvo saldos trágicos para sus dirigentes, quienes fueron encarcelados y sentenciados a la horca. A ellos se les conoce como "Los Mártires de Chicago" y en su honor se declaró el 1º de mayo "Día Internacional del Trabajador", durante la celebración del Congreso Internacional de Trabajadores, realizado en París en 1889<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Consultar artículo "Fueros Laborales" de Msc. Eric Briones Briones, en Revista IVSTITIA n. 271-272, San José, Costa Rica, año 2009.

<sup>3</sup> Datos obtenidos del libro: "Seis Décadas de Historia Laboral", realizado Ana Isabel Gardela Ramírez, Mayra Sánchez Porras y Rodrigo Vega Morales, todos funcionarios del Ministerio

### **Revista Real Card**

A partir de estos hechos y hasta hoy, se ha identificado al trabajador como la parte más débil y por tal razón se han creado mecanismos tanto en el ámbito internacional como nacional de cada país, que le brinden protección durante su desempeño laboral.

## **1.2 Surgimiento de las Inspecciones**

Todo lo anterior, en términos generales provocó la necesidad de crear un ente que atemperara situaciones como las descritas, con el único fin de conjurar los anteriores estados de subyugación cruel hacia las clases trabajadoras. Es así como con la división de poderes propugnada tímidamente por Juan Jacobo Rousseau y desarrollada ampliamente por Charles Montesquieu, es que al Estado moderno se le confiere como tarea fundamental, vigilar el cumplimiento de las leyes y, en caso de necesidad, forzarlo a cumplir ante una eventual intención de trasgresión y así resolver problemas sociales del derecho laboral, como la explotación laboral de los niños, de las mujeres, de las jornadas laborales extenuantes y las condiciones insalubres y peligrosas, entre otras.

Para tal cometido, se creó administrativamente las inspecciones de trabajo, de allí que el jurista Fernando Suárez González, afirme: “la historia de la Inspección es paralela a la historia de la legislación laboral”.<sup>4</sup>

Así surge el sistema de inspección facultativa en Inglaterra, para evitar el desarrollo de enfermedades contagiosas en los locales. Éste se implanta obligatoriamente hasta 1833 y en Prusia se extiende forzosamente a las actividades laborales, mediante ley de 1869 promulgada por Bismark. En Francia mediante ley de 19 de mayo de 1874 se configura el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios encargados de aplicar las leyes sociales. El cuerpo estaba conformado por 15 inspectores nombrados y retribuidos por el Gobierno y otros por los Consejos Generales; empero, muchos de éstos incumplieron con la remuneración. No es sino hasta 1892

---

<sup>4</sup> Consultar [www.bibliojuridica.org/libros/1/139/45.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/139/45.pdf).

que realmente se crea una estructura de un cuerpo administrativo del Estado, con miembros reclutados por concurso y dotados de un estatuto<sup>5</sup>.

En Costa Rica, en el año 1928 con la promulgación de la Ley N. 33, se crea una Secretaría adscrita al Ministerio de Gobernación, que se encargaría de lo laboral y previsión social, un antecedente del Código de Trabajo y por ende la creación del Ministerio de Trabajo, que contará con un cuerpo de inspectores de trabajo, encargados de velar por que se cumpla lo estipulado en la legislación laboral<sup>6</sup>. En el gobierno del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, con la ayuda intelectual y política del Lic. Oscar Barahona Strebber<sup>7</sup>, la Iglesia Católica y el Partido Comunista, se va a lograr la conquista de hacer realidad un conjunto normativo debidamente sistematizado y elevado a rango de ley que trataría únicamente de lo laboral y por ende se derogarían expresamente del Código Civil de 1888, los artículos 1169-1174, referidos a la parte de arrendamientos de servicios. A partir de 1943, por vez primera el trabajo se considera excluido de la "locatio conductio" y sometido al orden público.

Las anteriores garantías para los trabajadores, a pesar de la guerra civil del año 1948, fueron ratificadas en el "Pacto de Ochoyomo" y elevadas a rango constitucional en el año 1949, mediante el Título referido a los Derechos y Garantías Sociales del Título V. Además se crearon instituciones que fortalecían y daban sustento práctico

---

<sup>5</sup> Tomado del Libro: "Régimen Sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica con Anexos (La mise en demuere)", aún inédito, cuyo autor es el Msc. Eric Briones Briones.

<sup>6</sup> Si acaso constaba en sus inicios con 3 funcionarios públicos y limitaba su adscripción a la Secretaría de Gobernación, esto no solo por razones presupuestarias sino que también históricas, por cuanto antes de su creación el órgano competente para ver la materia con ocasión del trabajo, lo era dicha Secretaría. Realmente la Secretaría de Trabajo fue una medida previsoras frente a la crisis económica de inicios de los años 30s que se avecinaba

<sup>7</sup> Según indicó el Lic. Barahona en su obra Memorias y Opiniones, del año 1996: " Como la Comisión Redactora del Código de Trabajo jamás actuó con efectividad, según lo llevo dicho, tuve que informárselo al Dr. CALDERON GUARDIA, cuya reacción inmediata fue la de rogarme que asumiera tan enorme tarea solo. Acepté la propuesta. La tarea consumió más de tres meses de mi vida, a razón de una 16 horas de trabajo diario ininterrumpido, días festivos y domingos inclusive, lo que en mucho contribuyó a la destrucción de mi primer

### **Revista Real Card**

al mundo laboral, entre ellos, el Consejo Nacional de Salarios y la Dirección General del Servicio Civil, para el Sector Público; y conjuntamente con la emisión de la ley No.1860 de 20 de abril de 1955 (Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), la cual dispuso la creación de la “Inspección General de Trabajo” como dependencia de la Dirección General de Relaciones Laborales y con el deber de velar porque se cumplieran y respetaran las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y de previsión social. A partir del Decreto Ejecutivo No. 1508-TBS del 16 de febrero de 1971, que contiene el Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Inspección General de Trabajo pasa a llamarse Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), que forman parte de la Dirección General Técnica <sup>8</sup>.

### **1.3 Nacimiento de la OIT**

Durante la llamada Gran Guerra Mundial de los años 1914-1918, que provocó más de 10 millones de bajas, el bloque perdedor fue el llamado «Potencias Centrales», integrado por los imperios Austrohúngaro, Alemán y Otomano, acompañados por Bulgaria. Esto conllevó a que se firmara el “Tratado de Versalles”, un tratado de paz que oficialmente puso fin al estado de guerra. Fue firmado el 28 de junio de 1919 en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles, exactamente 5 años después del asesinato del archiduque Francisco Fernando, uno de los acontecimientos que desencadenaron la Primera Guerra Mundial. De las muchas disposiciones del tratado, una de las más importantes y controvertidas rezaba que Alemania y sus aliados aceptaban toda la responsabilidad de haber causado la guerra y, bajo los términos de los artículos 231 al 248, también accedían a desarmarse, realizar importantes concesiones territoriales y pagar indemnizaciones a los estados vencedores.

---

<sup>8</sup> Datos obtenidos de la Conferencia emitida por el Dr. Vladimir de la Cruz, en el Teatro Mélico Salazar, en conmemoración del 80 aniversario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en fecha 2 de julio del año 2008.

Hasta entonces los cuerpos inspectivos de Europa eran irregulares, no es sino por medio de este Tratado que se proclama de manera internacional en el aparte XIII, como principio la "importancia particular y urgente" de que cada Estado organice un servicio de inspección que comprenda a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores<sup>9</sup>. En 1923, mediante recomendación número 20, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reunida en Ginebra en fecha 22 de octubre del año en mención, en su quinta reunión adoptó la necesidad de que cada Estado miembro contara con un servicio de inspección, con la misión esencial de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Esto definitivamente reviste un indudable interés histórico por cuanto, basándose en la experiencia adquirida por los países que ya la habían constituido, trazó los principios generales que inspirarían la organización de la inspección de trabajo en numerosos países, fortalecida a nivel mundial, promovido por dicho organismo internacional.

## **2. Facultades de la inspección**

### **2.1 Normativa internacional**

Dentro del ámbito tutelar la inspección de trabajo de acuerdo con lo dispuesto por los convenios internacionales 81 (sobre la inspección de trabajo) y 129 (sobre la inspección de trabajo-agricultura-) por lo general tiene control sobre la higiene y la seguridad social durante el desarrollo de una relación laboral; tiene asimismo, participación en la aplicación de las disposiciones legales, en la prevención y solución de conflictos tanto individuales como colectivos y a nivel administrativo tiene la facultad de participar en las actividades de los órganos consultivos y a su vez de la realización de los informes anuales atinentes a su materia. Es así como el convenio 81 - actualmente con 135 ratificaciones, es uno de los 10 convenios de la OIT con mayor número de adhesiones - le encarga a la

---

<sup>9</sup> Ver artículo 427 inc. 9 del Tratado de Paz de Versalles.

### **Revista Real Card**

inspección como labor fundamental, el de tutelar “el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión (...) Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales, o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad”<sup>10</sup>.

Su labor –como se desprende- va enmarcada siempre y cuando no perjudique la imparcialidad de su actuación; la misma recomendación a dicho convenio viene a estipular en el aparte atinente a los conflictos de trabajo, lo siguiente: “Las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos del trabajo”<sup>11</sup>. Esto con el fin de evitar en una primera instancia que actúe como un amigo componedor con conocimiento de particularidades e intimidades del caso y posteriormente convertirse en una especie de policía laboral en contra de alguna de las partes, con evidente ventaja del caso a raíz de los datos – muchas veces confidenciales- que ha conocido en su papel de conciliador. Tal circunstancia podría generar un conflicto de intereses dentro del ámbito inspectivo.

## **2.2 Legislación costarricense**

A nivel de Costa Rica, a partir del año 2009 se ha tratado de deslindar esa doble función (conciliador-inspector) que se realizaba sobre todo en el interior del país, para lo cual se crearon 22 plazas exclusivas de conciliación, las cuales han sido distribuidas en las 32 oficinas con que cuenta la Inspección en sus 7 provincias. Ésta ha permitido que el inspector se dedique exclusivamente a sus funciones y a la vez se pueda mantener el servicio a la ciudadanía de manera fluida y continua, en vista de que antes por lo general el inspector unipersonal dedicaba 2 días de la semana a la conciliación, con oficina abierta, y los restantes 3 días a la labor de campo inspectivo, sin dar atención al público.

---

<sup>10</sup> En igual sentido se halla el artículo 6 del Convenio 129 de la OIT.

<sup>11</sup> Ver aparte n. 8 de la Recomendación 81 de la OIT.

Para entender mejor la tutela que se realiza en el país<sup>12</sup>, es necesario mencionar que se desarrolla por medio de tres posibles sistemas: **1-) Disuasivo-represivo:** Se trata de una acción que busca detectar en los centros de trabajo las infracciones a las normas laborales y procura –antes de llevar la denuncia ante los tribunales de trabajo- persuadir al empleador para que corrija las irregularidades encontradas. **-2) Educativo-preventivo:** Esta acción se dirige a divulgar, informar, asesorar a los empleadores y trabajadores sobre la legislación relativa a las normas y condiciones laborales y de salud ocupacional, y sobre la mejor forma de darles un cabal cumplimiento. Se realiza, entre otros, mediante: i) visitas a los centros de trabajo y educativos; ii) reuniones periódicas con representantes de empleadores y trabajadores de distintos sectores y regiones; iii) medios de comunicación televisivos y radiales. Para poder llevar a cabo éste, se ha contado decididamente con ayuda de diversos proyectos internacionales, que trabajan en la región centroamericana con la inspección. **-3) Indicativo:** Es un tipo de intervención oficiosa que consiste en realizar inspecciones o investigaciones de carácter exhaustivo con cierta periodicidad, sobre “muestras” de distintos sectores, con el fin de construir, verificar o adecuar los indicadores para orientar o reorientar la gestión. Siendo que el carácter que asuma la inspección en un centro de trabajo estará definido, en primera instancia, por las indicaciones que la jefatura ordene y, en última instancia, por la situación y condiciones que encuentre el respectivo inspector de trabajo, y que según su criterio, requieran de un tipo u otro de inspección<sup>13</sup>.

Según estadísticas que lleva la inspección costarricense, por medio de su Unidad de Asesoría en la Investigación y Calidad de Gestión,

---

<sup>12</sup> Para lo cual se cuenta con un cuerpo aproximado de 100 funcionarios realizando labores exclusivas de inspección y personal de apoyo de aproximadamente 50 funcionarios (asesores legales, de gestión, secretarías, notificadores, conserjes, etc ), para cubrir una población laboral de aproximadamente 2 millones y medio de habitantes. Según informes que ha dado la OIT, la relación en otros países va de un inspector por cada 5.500 trabajadores en Malasia, por cada 8.300 en Letonia, por cada 45.000 en Burkina Faso, por cada 370.000 en Camboya, hasta por cada 3.200.000 en Bangladesh.

<sup>13</sup> Consultar al respecto Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo en Costa Rica. [www.Ministrabajo.go.cr](http://www.Ministrabajo.go.cr).

### **Revista Real Card**

la tutela por medio del primer sistema resulta efectivo, pues de un total de visitas realizadas en el año 2007 (aproximadamente 10,000) se dio cumplimiento aproximado en un 76% y el resto se trasladó a la instancia judicial<sup>14</sup>. En Costa Rica, el sistema sancionatorio consiste en constatar en sede administrativa la infracción mediante el proceso inspectivo, prevenir y en caso de incumplimiento proceder a realizar la acusación ante el juez laboral, con el fin de que sea éste el que imponga la multa. Es decir, se utilizan dos vías, dos poderes de la República actuando ante una contravención<sup>15</sup>.

La normativa en general faculta a los inspectores a tutelar porque se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y de previsión social; con derecho a visitar los lugares de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día y aun de la noche, si el trabajo se desarrollare durante ésta<sup>16</sup>; a revisar libros de contabilidad, de salarios, planillas, medios de pago y cualesquiera otros documentos y constancias que eficazmente les ayuden a realizar su labor y que se refieran a los respectivos trabajos. En el eventual caso de encontrar resistencia injustificada, podrán requerir el auxilio de las autoridades de policía, únicamente para que no se les impida el cumplimiento de sus deberes. Además se les faculta a examinar las condiciones higiénicas de los lugares de trabajo y las de seguridad personal para los trabajadores, que a diferencia -por ejemplo- de Nicaragua, no existen inspectores destinados única y exclusivamente para cumplir con tal cometido; sino por el contrario,

---

<sup>14</sup> Ver estudios de la Unidad de Asesoría en Investigación y Calidad de Gestión (informes mensuales del año 2007). Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. 4 piso del Edificio Benjamín Núñez.

<sup>15</sup> Actualmente Honduras ha apostado por imponer la multa en su propia sede inspectiva con lo cual ha logrado un proceso más expedito y de respuesta directa al administrado. No ha tenido la misma suerte Guatemala que al implantar este sistema, fue declarado inconstitucional por cuanto la CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD en resolución de fecha 3 de agosto del año 2004, lo considero contrario a la división de poderes de la república e intromisión de competencias otorgadas en la Constitución Política.

<sup>16</sup> En el país hay una discusión de si es dable o no, entrar a una casa de habitación en donde se desarrolle una actividad laboral, como sería el empleo doméstico; la mayoría sostienen que existe cierta imposibilidad a raíz de los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad y el derecho de intimidad, lo cual restringe la tutela inspectiva.

todos son competentes para verificar una falta de seguridad social y cuando la cuestión a dilucidar sea muy técnica pueden acudir a un Consejo de Salud Ocupacional -que cuenta con ingenieros, médicos y otros profesionales atinentes a la materia-, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en demanda del apoyo necesario. La función en general de dicho ente, es el de dictar políticas nacionales en salud en el trabajo.

### **3. Componente ético**

#### **3.1 Generalidades**

La competencia de una labor no puede limitarse solo al aspecto de las facultades que la ley le otorgue, sino que el mismo debe ir acompañado de un ingrediente ético; así se hace necesario que en toda actividad humana se incorporen valores, virtudes y una voluntad hacia el bien<sup>17</sup>.

Ante las injerencias externas debe anteponerse una conducta basada en los principios democráticos y ante todo de imparcialidad a la hora de ejercer la actividad para la que se labore. No cabe duda que para ser administrador del derecho laboral, la primera condición sea la de poseer cualidades humanas requeridas al campo de los valores. Es así como en el país para la escogencia de un inspector, además de someterse a un concurso previo dentro de la gestión pública, es necesario contar con un grado profesional de licenciatura, preferiblemente con estudios adicionales en derecho del trabajo, de seguridad social o de administración del trabajo y demostrar sus buenos antecedentes para con la sociedad<sup>18</sup>.

Al haber profesionalidad dentro de la inspección va a existir mayor remuneración e incentivos económicos, lo cual va a provocar menos tentación de caer en actos que puedan comprometer el grado de imparcialidad. Expresa es la normativa

---

<sup>17</sup> Consultar Olmeda García (Marina del Pilar) *Etica Profesional en el ejercicio del derecho*. Librero Editor. México, 2007.

<sup>18</sup> Consultar el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de trabajo Costarricense. Decreto n. 28578-MTSS.

### **Revista Real Card**

costarricense al establecer como deber para el ejercicio inspectivo el no comprometer la imparcialidad, por cuanto resulta ser de observancia obligatoria ante empleadores, trabajadores o sus respectivas organizaciones representativas, bajo pena de sanción con despido sin responsabilidad patronal junto con las demás consecuencias que pueda acarrear su trasgresión<sup>19</sup>.

Con el fin de dar cumplimiento eficaz a lo anterior y obtener resultados positivos, se emitió la directriz número 320 en fecha 1 de septiembre del año 2004, atinente a control interno, la cual se compone básicamente de 3 apartes: A-) **Política contra actos de ilegalidad o deficiencias en la actuación.** Se prevé darle al usuario certeza jurídica, mediante la publicación de los procedimientos que realiza la inspección junto con sus recursos pertinentes. B-) **Monitoreos de control al azar.** Este mecanismo se emplea para supervisar y controlar tanto la labor de campo, de oficina, como la relativa a la confección de documentos (actas e informes) por parte de los inspectores de trabajo. C-) **Mecanismos de seguridad.** Mediante la rotación sectorial o territorial de los inspectores, la cual se aplica cada seis o doce meses.

Lo anterior, a la fecha ha dado buenos frutos en el desempeño oportuno y eficaz, basado en los más elementales valores con que debe desarrollarse la función pública, dentro de un control proporcional y racional, sin menoscabar la dignidad del funcionario.

## **3.2. Imparcialidad**

### **3.2.1 Generalidades**

La imparcialidad es un criterio de justicia que sostiene que las decisiones deben tomarse sobre la base de criterios objetivos, sin influencias de sesgos, prejuicios o tratos diferenciados por razones inapropiadas. La imparcialidad no propone que todos los individuos deban ser tratados de la misma manera bajo

---

<sup>19</sup> Op cit. Artículo 31 inc. c.

todas las circunstancias. Se considera aceptable y coherente que determinadas personas sean tratadas en forma diferente si tal tratamiento se justifica por razones objetivas y externas. Por ejemplo, el trato preferencial en contra de un despido que le da el ordenamiento jurídico costarricense, tratándose de un menor, una embarazada / lactante o denunciante de acoso sexual <sup>20</sup>.

Tal imparcialidad no significa el no ser parte de un cúmulo de prejuicios e ideas preconcebidas, por cuanto se vive en sociedad y sería imposible no contaminarse. Pero sí, debe ser una especie determinada de motivación, consistente en que la declaración o intención vaya orientada a decir la verdad; de discernir con exactitud; de resolver justamente una situación. La imparcialidad consiste en poner entre paréntesis todas las consideraciones subjetivas que puedan atar la capacidad de obrar de la persona. No debe existir ningún tipo de interés directo o indirecto, personal o de terceros que pueda perjudicar a cualquiera de las partes involucradas dentro de determinado proceso. De allí que en el momento que exista o se compruebe un interés directo que provoque un conflicto de intereses, deba abstenerse o excusarse de conocer el caso.

En el país, expresamente se estipula dentro del Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, la prohibición de mantener un interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo vigilancia de los inspectores de trabajo. Entonces existe el deber no sólo ético, sino legal de abstenerse, cuando puedan surgir desviaciones a causa de situaciones particulares o de una específica relación con los destinatarios de los actos (parentesco, afinidad, enemistad, etc). En los casos en que exista la obligación de abstenerse o excusarse, bajo las causales expresamente previstas en la leyes administrativas y judiciales ( de conformidad con el artículo 230 de la Ley General de la Administración Pública, se deben aplicar las causales previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Administración Financiera y

---

<sup>20</sup> Consultar <http://es.wikipedia.org/wiki/Imparcialidad>

en general a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) los sujetos expuestos a ser perjudicados por la parcialidad del funcionario decisor, tienen el derecho (ante la ausencia u omisión de excusión) de pedir la recusación, para obtener la sustitución del funcionario; en caso contrario, será la propia Administración, la que debe intervenir, determinando la separación del funcionario que le aqueje alguna causal <sup>21</sup>.

La doctrina jurídica distingue la imparcialidad dentro de la función pública, desde dos puntos de vista: a) Negativa, entendida como la no confusión entre lo político y lo administrativo. Referida a la exigencia de que la Administración, en el ejercicio de sus funciones, no sufra desviaciones por intereses personales del agente o de partidos políticos y; b) Positiva, entendida como el armónico equilibrio de los diversos intereses <sup>22</sup>. Necesario es traer a colación lo dispuesto por los artículos 6 y 8 respectivamente de los Convenios Internacionales números 81 y 129 de la OIT, en el sentido de que es imprescindible que las inspecciones de trabajo estén compuestas de funcionarios públicos cuya situación jurídica les garantice la estabilidad en su empleo y los independice de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Por eso en Costa Rica, en general al funcionario público y en especial al inspector, se les otorgue una estabilidad laboral absoluta a nivel constitucional, por lo que se incluyó en el artículo 191 de la Constitución Política de 1949, la existencia de un estatuto de servicio civil que regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia

---

<sup>21</sup> La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N.8422), dispone expresamente al respecto: "Artículo 3º—Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente" (Subrayado no es del original).

<sup>22</sup> <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/imparcialidad.PDF>

de la administración y aparejada a ésta, la estabilidad laboral del servidor, con nombramiento a base de idoneidad comprobada y sólo puede ser removido mediante las causales de despido justificado que expresa la legislación de trabajo, o la reducción forzosa de servicios, por falta de fondos o consecución de una mejor organización de los mismos. Por ello, los jefes no tienen libertad de despido en perjuicio de los servidores, o lo que es lo mismo, carecen de discrecionalidad para decidir en forma unilateral la extinción de la relación de servicio público.

### 3.2.2 Interpretación judicial

Específicamente en un análisis de la imparcialidad con respecto a la judicatura, el máximo órgano de lo constitucional ha manifestado, en referencia a un caso tramitado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de Costa Rica, lo siguiente: “ (...) La Corte Europea ha señalado que la imparcialidad tiene aspectos tanto subjetivos como objetivos, a saber: Primero, el tribunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal. Segundo, también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, sobre todo, en las partes del caso. La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N. 4375-05, en la dirección <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/>.

**Revista Real Card**

En igual sentido ha sostenido: "(...) Cabe advertir que, es cierto que el principio de la imparcialidad es propio de los procedimientos administrativos –tal y como lo señaló este Tribunal en la citada sentencia número 2003-13140– que obliga a que las decisiones y resoluciones de los procedimientos administrativos sean adoptados bajo criterios de objetividad, previa garantía del reconocimiento de un debido proceso en el que el administrado haya podido ejercer su defensa de manera efectiva. Por ello, como bien lo afirma el accionante, resultan de aplicación los institutos jurídicos de los impedimentos, recusaciones e inhabilitaciones..."<sup>24</sup>.

La Sala Constitucional mediante voto N° 11524 de las 14:48 horas del 21 de diciembre del 2000, asimismo hizo referencia a la necesidad de establecer disposiciones que tiendan a evitar los conflictos de interés en la administración, ya que ello afecta el funcionamiento administrativo y los principios éticos en que debe fundarse la gestión administrativa: " En un Estado democrático como el nuestro, es necesario someter a la función pública a una serie de normas que garantice un comportamiento objetivo a través del cual se evite, en la medida de lo posible, la manipulación del aparato del Estado para satisfacer los intereses particulares de algunos funcionarios. Existen principios generales y preceptos fundamentales en torno a la organización de la función pública que conciben a la Administración como un instrumento puesto al servicio objetivo de los intereses generales: a) que la Administración debe actuar de acuerdo a una serie de principios organizativos (eficacia, jerarquía, concentración, desconcentración); b) que sus órganos deben ser creados, regidos y coordinados por la ley; y c) que la ley debe regular el sistema de acceso a la función pública, el sistema de incompatibilidades y las garantías para asegurar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La mayoría de estos principios se han materializado en la Ley General de la Administración Pública, pero que derivan de varias normas constitucionales, como los artículos 1°, 9, 11, 100, 109, 111, 112, 132, 191 y 192, de los que procede todo lo concerniente al

---

<sup>24</sup> Ver voto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia N. 2003-13140.

Estado de la República de Costa Rica en relación con los principios democrático, de responsabilidad del Estado, de legalidad en la actuación pública, el régimen de incompatibilidades de los miembros de los Supremos Poderes, y los principios que rigen el servicio público, tanto en lo que se refiere al acceso como a la eficiencia en su prestación. No basta que la actividad administrativa sea eficaz e idónea para dar cumplida respuesta al interés público, así como tampoco que sean observadas las reglas de rapidez, sencillez, economicidad y rendimiento, sino también es necesaria la aplicación de instrumentos de organización y control aptos para garantizar la composición y la óptima satisfacción global de los múltiples intereses expresados en el seno de una sociedad pluralista, de modo tal que los ciudadanos que se encuentren en igual situación deben percibir las mismas prestaciones y en igual medida.

Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y –al mismo tiempo– en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario. Este es entonces el bien jurídico protegido o tutelado en los delitos contra la administración pública en general o la administración de justicia en lo particular: la protección del principio de imparcialidad o neutralidad de la actuación administrativa como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales (...).”

De lo anteriormente transcrito, se colige que la imparcialidad debe formar parte del debido proceso dentro de todo sistema democrático que pretenda ejercer el correcto ejercicio del poder fiscalizador. Es decir, la verdadera autoridad se reafirma mediante criterios debidamente definidos y en la medida de las posibilidades, sin ningún tipo de ideas enmarcadas por los prejuicios, la discriminación, favorecimientos personales o la dominación de los funcionarios que deban tutelar los derechos laborales.

### **Conclusión.**

El ser humano por naturaleza adopta de ideas preconcebidas, subjetivas y de influencia externa, como la ejercida por los medios de comunicación, por ejemplo. O bien, puede ser sujeto de ofrecimientos, dádivas y otros actos que no resulten compatibles con la función que desempeñen. Precisamente es en éstos casos, cuando debe sobreponerse el componente ético, cimentado mediante bases sólidas, como sería la capacitación constante; la creación de códigos éticos –posiblemente basados en el Código Global de Integridad, diseñado en el año 2008 por la Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo, (IALI), en Asamblea General Triannual, celebrada en Ginebra en junio de 2008-; el robustecimiento de las condiciones laborales en general y sin ánimo de menospreciar, el control a lo interno y externo, debe ejercerse de manera racional y digno para con el controlado, sin que éste sienta su libertad menoscabada <sup>25</sup>.

Siendo que en el país -y en general a nivel de la región centroamericana- hay mucha discrecionalidad en la actuación del inspector tutelar de los derechos laborales (artículos 17 y 18 respectivamente de los convenios 81 y 129 de la OIT), se siente la necesidad de verificar el perfil del Inspector, acorde con capacitación previa y perfeccionamiento constante en el ejercicio del cargo, pues por sólida que resulte la formación recibida, es preciso seguirla adaptando en lo posible a las exigencias concretas de una actividad profesional en constante evolución. Además de lo anterior, no se deben dejar de lado las cualidades morales (iniciativa, cortesía, diplomacia, franqueza, calma e imparcialidad) y el apego a la normativa del ordenamiento jurídico de su competencia (renuncia de todo provecho personal, secreto profesional), que debe ostentar todo servidor público, bajo un Estado que cuente con la independencia administrativa, en cuanto a la acción que puedan ejercer los partidos políticos, tendencias

---

<sup>25</sup> Consultar texto sobre la inspección del trabajo, misión-métodos. Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra. OIT, 1973 y la dirección [http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code\\_of\\_Integrity\\_ES.pdf](http://www.iali-aiit.org/iali/download/directions/Code_of_Integrity_ES.pdf).

**Octubre 2010**

ideológicas, grupos de presión, etcétera. En caso de seguirse este derrotero de tutela basada en valores éticos, cualquier estado va a ser capaz de garantizar la incorporación de elementos sólidos para su democracia, que cuente con un cuerpo de inspectores vigorizados en la aplicación de los derechos laborales, elevados a rango de universalidad, según la Declaración de los Derechos Humanos <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver artículos 23-25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la dirección <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

## Flexibilidad en el trabajo

Msc. Graciela Fuentes Brealey\* y Msc. Alexander Uhrig\*\*

---

Previamente a profundizar sobre el fenómeno de la flexibilidad laboral, es oportuno referirnos a lo que en el lenguaje común se entiende como flexibilidad. En términos sencillos flexibilidad se ve como la capacidad de adaptarse rápidamente a las circunstancias para lograr una mejor convivencia y entendimiento con los demás. Ser flexible significa un saber adaptarse para tomar lo mejor de cada circunstancia y hacer a un lado todo aquello que objetivamente no es conveniente.

---

\* Graciela Fuentes Brealey, es licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, posee: maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social y maestría en Administración Estratégica de Recursos Humanos de la Escuela de Negocios de España. Cuenta con más de 10 años en el ejercicio de la abogacía, de los cuales 9 ha laborado como consultora en materia laboral a empresas multinacionales como empresas nacionales de gran renombre. Asimismo posee amplia experiencia en todo lo relacionado con planeamiento de paquetes de compensación, elaboración de políticas, diagnósticos de cumplimiento con la normativa laboral y litigios. Ha participado como oradora en varios seminarios en temas de naturaleza laboral y es colaboradora de medios de prensa escrita, revistas costarricenses. Estuvo a cargo del departamento de derecho laboral de KPMG (Peat Maerwick) y fue gerente del Departamento de Derecho Laboral y Migratorio del prestigioso Bufete Facio & Cañas.

\*\* Alexander Uhrig es Abogado, Notario Público y Máster en Gerencia Agroempresarial de la Universidad de Costa Rica, con graduación de honor en ambos niveles. Además de ser empresario y Director Legal de Batalla Abogados, su práctica profesional se ha desarrollado tanto en el campo de la asesoría empresarial como legal en diversas áreas: como laboral, corporativa y gerencial, asesoría legislativa, y también como consultor estatal en temas de desarrollo sostenible laboral, ambiental y agropecuario. Se ha dedicado también a la docencia, es profesor del curso de Derecho Empresarial en la maestría de Gerencia Agroempresarial y de Legislación Mercantil, ambas en la Universidad de Costa Rica y capacitador para abogados de cursos en administración y desarrollo de negocios en el Colegio de Abogados.

La flexibilidad puede entonces concebirse como la capacidad de adaptarse rápidamente a las circunstancias, los tiempos y las personas, rectificando nuestras actitudes y puntos de vista para lograr una mejor convivencia y entendimiento con los demás.

Sobreviven aquellas especies cuya capacidad de adaptarse es sobresaliente. Y esto se aplica a muchos ámbitos humanos: la carrera profesional, la familia, la amistad. La rigidez es un terrible obstáculo para cualquier ser humano.

La falta de flexibilidad nos hace insensibles y con poca apertura al diálogo, deteriora notablemente la convivencia y la posibilidad de ser mejores en nuestro desempeño.

### **La flexibilidad aplicada a las relaciones laborales (concepto).**

Partiendo entonces de que la flexibilidad en términos muy sencillos puede entenderse como capacidad de adaptarse a nuevas realidades, al hablar de flexibilidad en las relaciones de trabajo o flexibilidad laboral, no es extraño que los autores guarden consistencia con las definiciones anteriores y definan la flexibilidad laboral como: *“la capacidad de adaptar el derecho laboral a las nuevas circunstancias en que se presenta el modo de la producción y que suele ligarse a la crisis económica, particularmente al desempleo que en ella se produce y a la inflación que la caracteriza, a la necesidad de modernizar a las empresas y lograr una mejor productividad para poder hacer frente a una competencia cada vez mayor; a la propia naturaleza de los cambios de la tecnología, especialmente la computación y la robotización y; al aumento de la economía informal y paralela”*<sup>1</sup>.

Pareciera desprenderse que los procesos de flexibilización laboral surgieron a raíz de la necesidad del empresario de adaptarse a los cambios, cambios tecnológicos, nuevos modelos de competencia, así como a una medida de sobrevivir a las crisis, pero concretamente. ¿Cómo, cuándo, y donde surgió la flexibilidad laboral tal y como hoy se conoce en todos o al menos la mayoría de los países de Latinoamérica? Veamos:

---

<sup>1</sup> De Buen Unna (Carlos). La flexibilidad en las relaciones de trabajo: Perspectiva mexicana. Pág. 123.

### **Revista Real Card**

El autor Arturo Bronstein<sup>2</sup>, nos dice que las raíces de las ideas flexibilizadoras pueden localizarse en el continente europeo, a partir de los años 30, momento en el que se dieron grandes cambios estructurales y tecnológicos. Al concluir la Segunda Guerra Mundial los países de Europa Occidental entraron en una larga fase de 70 años, conocida como los “treinta gloriosos”, caracterizados por un importante progreso social, que conllevaron mejoras sustanciales a las garantías de los trabajadores, y que dieron lugar al apelativo de “Estados Benefactores”.

Sin embargo, esto a su vez, produjo altas cargas financieras que los empleadores sólo podían afrontar dentro de una economía internacional cerrada. Por consiguiente, esa fase gloriosa, entra en crisis a partir de los años setenta y a partir de ahí surgen las tendencias flexibilizadoras que en términos generales, buscan hacer menos rígidas las regulaciones laborales con la finalidad de aumentar la producción y la competitividad de la empresa dentro de un nuevo sistema promercado, en el cual la idea del Estado interventor se sustituye por un Estado mínimo, no intervencionista.

### **¿Qué ha pasado con respecto a la flexibilización laboral? Caso de Costa Rica**

Dentro del campo de la flexibilidad en las relaciones de trabajo, en Costa Rica podemos y debemos distinguir forzosamente entre:

- (i) Flexibilidad normativa (aquellas reformas legislativas que busquen eliminar “rigideces” de la legislación laboral vigente).
- (ii) Flexibilidad jurisprudencial (aplicación de criterios flexibilizadores por parte de los jueces en un caso concreto).
- (iii) Flexibilidad empresarial.

---

<sup>2</sup> Bronstein (Arturo S.). La flexibilidad del trabajo: Panorama General, Pág.18.

## 2.1 Flexibilidad normativa

Al hacer un breve recorrido por algunas de las reformas legislativas más importantes de las últimas dos décadas en Costa Rica, nos encontramos con lo siguiente:

1.- Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (No.7142 del 8 de marzo de 1990) consagra la protección y estabilidad en el empleo de las trabajadoras embarazadas y en época de lactancia, de forma que solamente puedan ser despedidas por falta grave, previo procedimiento ante la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

2.- Reforma al capítulo de vacaciones en el Código de Trabajo (Ley No 7641 del 17 de octubre de 1996) que reforma el artículo 156 del cuerpo legal antes mencionado, elimina el párrafo segundo que permitía la compensación de vacaciones en labores que no fueran pesadas, peligrosas e insalubres y que exigieran continuidad por la índole de las necesidades que satisfacen.

Sobre este mismo tema, por Ley 7989 del 16 de febrero de 2000, se adicionó lo siguiente:

*“Cuando por alguna circunstancia justificada el trabajador no haya disfrutado de sus vacaciones, podrá convenir con el patrono el pago del exceso del mínimo de dos semanas de vacaciones por cada cincuenta semanas, siempre que no supere el equivalente a tres periodos acumulados. Esta compensación no podrá otorgarse, si el trabajador ha recibido este beneficio en los dos años anteriores.*

*Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, el patrono velará porque sus empleados gocen de las vacaciones a las cuales tengan derecho anualmente. En todo caso, se respetaran los derechos adquiridos en materia de vacaciones”.*

3.- Inclusión en el Código de Trabajo del capítulo “De la protección de los derechos sindicales” (Ley 7360 del 4 de noviembre de 1993).

### **Revista Real Card**

Por medio de esta ley se conceptualizan las prácticas laborales desleales, se crea el fuero sindical y se enumeran causales de despido, que anteriormente se encontraban cobijadas por el artículo 81 inc. L). Asimismo se crea un procedimiento administrativo ante la Dirección General de Inspección de Trabajo para denunciar las prácticas antes enunciadas.

4.- Se promulga el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley No. 7739 del 6 de enero de 1998). Este código disminuye la jornada de trabajo diurna a seis horas diarias y treinta y seis semanales, la mixta se disminuye a 22 horas y se prohíbe la jornada ordinaria nocturna. Asimismo, se ordena que todo despido deba ser conocido por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

Retomando la opinión de autores como HOYOS, quienes manifiestan que la flexibilidad es la posibilidad que tiene la empresa de contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones de trabajo ante fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico, las innovaciones tecnológicas y otros factores que demandan ajustes con celeridad<sup>3</sup>, y del autor ROMAGNOLI quien indica que la flexibilidad es una caja de herramientas surtida que se le entrega al empresario para enfrentar las nuevas realidades, de forma que el empresario dispondrá de un número de herramientas mayor del que disponía anteriormente, para poder ajustar el trabajo a las necesidades de su producción<sup>4</sup>, podríamos entonces preguntarnos: ¿las reformas legislativas en Costa Rica se dirigen hacia una flexibilización?

*A partir de las anteriores definiciones debemos responder con un categórico NO. Es más que evidente que aún no se ha hecho entrega de dicha caja de herramientas al empresario, más bien, le hemos quitado algunas, de forma que, por ejemplo, hoy le está vedada la posibilidad de despedir sin justa causa a una trabajadora embarazada y se le somete a un proceso de autorización de despido largo y tortuoso ante*

---

<sup>3</sup> Hoyos (a), citado por Raso (Juan), Flexibilización: ¿Desregulación o adaptación del derecho del trabajo?, Pág. 119.

<sup>4</sup> Romagnoli (U), citado por RASO (Juan), op.cit., pág. 119.

Octubre 2010

*el Ministerio de Trabajo aún en los casos en que ella haya cometido una falta grave, no es válido compensar con dinero el tiempo de vacaciones el trabajador para que labore en esa época, entre otras limitaciones.*

En otros términos, si la flexibilidad más que un concepto con contenido propio es una corriente reaccionaria al garantismo predominante del derecho del trabajo, se desprende que las reformas recién citadas buscan proporcionar una protección adicional para los trabajadores, por lo que no queda más que indicar que las reformas legislativas costarricenses recientes, se alejan de las corrientes flexibilizadoras internacionales y más bien han continuado con la tendencia proteccionista adoptada desde 1943, año en que se promulgó el Código de Trabajo vigente.

Como lo señala Bronstein, “en el derecho del trabajo hay demasiada protección y poca libertad.”<sup>5</sup> y este pareciera ser al día de hoy el caso de Costa Rica.

Una de las principales barreras y donde se presenta esa poca libertad de la que nos habla Bronstein es en el tema de jornadas:

El artículo 136 del Código de Trabajo cita lo siguiente:

*“La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana...”*

Lo anterior significa que jornadas que son en otros países jornadas totalmente legales como por ejemplo la jornada “4 x 3” (se laboran 4 días jornadas de 12 horas y se descansan 3 días) son en este momento jornadas ilegales en Costa Rica y si bien es cierto que en el año 2003 se presentó un Proyecto de Ley N° 15.161 en el cual se propone algunas normas que citaremos a continuación, al día de hoy el mismo no ha sido aprobado por parte de nuestros legisladores.

---

<sup>5</sup> Bronstein (Arturo), La flexibilidad del Trabajo: Panorama General, Ginebra, p.3 y 5.

Veamos algunas normas del proyecto de ley:

**Artículo 140 bis.-** Por vía de excepción, en los trabajos estacionales, temporales, de proceso continuo y en las empresas sujetas a variaciones calificadas en las condiciones de su mercado, nacional o internacional, o en su producción o abastecimiento de materias primas, se permite la utilización de una jornada ampliada ordinaria de hasta doce horas.

**Artículo 140 ter.-** En los trabajos que no sean peligrosos ni insalubres, las empresas podrán optar por utilizar una jornada ordinaria anualizada de dos mil cuatrocientas horas. Esta jornada tendrá como límite máximo cuarenta y ocho horas semanales en promedio de cómputo anual.

Las empresas que se acojan a la jornada anualizada deberán elaborar, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, un calendario anual y lo entregarán a los trabajadores con quince días de anticipación a su puesta en vigencia. En el calendario deben constar las fechas de las temporadas y la distribución irregular del número de horas de cada semana a lo largo del año. En las épocas de mayor trabajo, las jornadas no excederán las diez horas por día y en las de menor requerimiento la jornada no podrá ser menor a seis horas diarias. Las horas extra, en esta modalidad de trabajo, se contabilizarán a partir de la décima y sexta horas según corresponda, o en su caso, a partir de cumplidas las cuarenta y ocho horas semanales. Cuando el calendario en curso deba ser modificado por razones especiales, el cambio deberá ser comunicado previamente a los trabajadores con un mínimo de quince días de anticipación.

Cuando se haya pactado jornada anualizada, el patrono podrá dar por terminado el contrato de trabajo con o sin justa causa, siempre que acaten las disposiciones generales aplicables al despido.

**“Artículo 143 bis.-** Las empresas que laboran en jornada anualizada y/o ampliada de doce horas quedarán sujetas a las siguientes condiciones:

- a) Podrá implementarse en el día o en la noche y ser trabajada en uno o más turnos.
- b) En caso de que la empresa opte por la jornada ampliada ordinaria de doce horas, la misma se deberá ejecutar procurando que el trabajador tenga como mínimo tres días libres a la semana, de los cuales uno será de descanso semanal obligatorio, establecido al momento de la contratación.
- c) Los trabajadores tendrán dentro de cada jornada diaria no menos de cuarenta y cinco minutos para descansos y comidas, tiempo que será retribuido. Para la comida principal se destinarán al menos treinta minutos de los cuarenta y cinco minutos indicados.
- d) Para las mujeres en estado de embarazo esta jornada podrá tener flexibilidad en cuanto a descansos adicionales y disminución del número de horas, según recomendación del médico de la empresa o de la Caja Costarricense de Seguro Social. Lo anterior sin afectar su salario.
- e) Las empresas que se rijan por estas jornadas tendrán la obligación de otorgar facilidades de transporte cuando por razón de la hora en que se inicie o concluya la jornada, los trabajadores no dispongan de servicio público de autobuses.
- f) Las empresas promoverán la capacitación, la instrucción formal, el ocio productivo y el descanso en bien de sus empleados.
- g) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por medio de la Inspección General de Trabajo, vigilará el estricto cumplimiento de las condiciones anteriores.”

Ante la falta de aprobación de normas como las anteriores que se orientan y promueven la flexibilidad laboral, en ocasiones son entonces los jueces quienes por medio de la jurisprudencia ponen en práctica criterios o interpretaciones flexibilizadoras y es entonces cuando podemos hablar de **flexibilidad jurisprudencial**.

## **2.2 Flexibilidad jurisprudencial**

El autor Oscar Ermida Uriarte señala que *“En un plano análogo a éste, también se ha postulado la existencia de una flexibilidad jurisprudencial, cuando, aun en ausencia de un cambio normativo, la jurisprudencia modifica su orientación en el sentido de interpretaciones desregulatorias o de favorecer más al empleador que la que se venía sosteniendo”*.

Como vivo ejemplo de flexibilidad jurisprudencial, en nuestro país se dio un caso en el cual existía una discusión sobre si una determinada relación era una relación laboral o bien una relación por servicios profesionales. El Tribunal Superior de Trabajo en sentencia de primera instancia considera que entre el actor y la empresa, sí se desarrolló una relación obrero-patronal, sin embargo, la Sala Segunda (órgano superior) estimó que por tratarse de una persona que por sus servicios obtenía una importante clientela, no debía pagar cargas sociales, ni impuesto al salario, y más bien tenía la posibilidad de rebajar gastos para efectos del impuesto sobre la renta, así como la independencia propia del ejercicio de la profesión liberal, el no estar sujeto a una jornada laboral de tiempo completo o parcial inflexible que le limitaba su actuación profesional independiente, como también la posibilidad de determinar su sustituto en las ausencias temporales, **lo hacían un profesional que no necesitaba de la protección del derecho del trabajo.** (Sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Número 178-98 de las 9:30 horas del 17 de julio de 1998.)

La posición adoptada por la Sala Segunda es abiertamente flexibilizadora y en cierta forma hasta de especial cuidado, principalmente cuando sostiene que **el actor es una persona que no necesita de la protección del derecho del trabajo.** Este tipo de aseveraciones van más allá de la labor del juez, porque es nuestro criterio que los jueces no deben distinguir donde la ley no lo hace. El juez no tiene otro remedio que aplicar las normas existentes, sin importar las condiciones particulares del actor y sin hacer aseveraciones tales como que una persona no necesita de la protección del derecho de trabajo.

Una de las características del derecho del trabajo en el mundo actual, es la flexibilidad en las relaciones laborales, que busca eliminar “rigideces” o “protección” en el campo laboral, en busca de mayor competitividad o cuando menos, la creación de empleo o el mantenimiento del nivel existente. Flexibilizar o aun desregularizar, por un lado, o mantener los actuales niveles de cobertura, es una opción política **que no compete a los jueces definir sino al legislador y a las partes sociales**. Los administradores judiciales, deben verificar, la auténtica realidad, laboral o no, de una determinada relación, sin hacer a un lado ni obviar el carácter protector del Derecho del Trabajo, aún no modificado en nuestro país, de tal manera que no se traslade a la instancia jurisdiccional una labor que no les compete.

### 2.3 Flexibilidad empresarial

Por último, hacemos referencia a la flexibilidad empresarial. Las empresas requieren de una gran flexibilidad para adaptarse a los constantes cambios en los procesos de producción que son necesarios para atender las nuevas realidades. Bajo estas circunstancias, como bien lo señala el autor HERNÁNDEZ ALVAREZ, se imponen “nuevos modelos de organización del trabajo destinados a optimizar el rendimiento de las nuevas tecnologías”<sup>6</sup>. Asimismo se hace imperioso flexibilizar muchas de sus prácticas o políticas tradicionales, en aras de poder atraer y retener al mejor recurso humano.

Se ha comprobado que un alto porcentaje de trabajadores manifiestan tener problemas o dificultades para conciliar su vida familiar-laboral, por lo que el elemento de la remuneración no es lo único que valora una persona al momento de optar por un puesto o de permanecer en él. La motivación del empleado no se basa únicamente en las políticas retributivas.

Lo anterior, ha obligado a los patronos a implementar medidas que conceden al trabajador más flexibilidad para alcanzar un mayor

---

<sup>6</sup> Hernández Alvarez (Oscar). La flexibilidad del derecho del trabajo. Pág. 246.

### **Revista Real Card**

balance entre su vida personal y laboral. De esta forma se empieza a desarrollar en el seno de algunas empresas una flexibilidad dentro de la jornada laboral, donde se le permite al empleado por ejemplo abandonar el centro de trabajo en casos de emergencia, laborar semanas comprimidas, o una semana de jornada reducida, en la cual pueden gozar del viernes como día de descanso o al menos de medio día.

Asimismo, se desarrolla toda una gama de medidas de lo que se ha denominado como "Permisos y flexibilidad en el espacio" que promueven el dar al empleado una mayor cantidad de permisos para ausentarse del centro de labores. Se trata por supuesto de permisos no obligatorios por ley, sino dados voluntariamente por el patrono tales como los solicitados para cuidar hijos preescolares, periodos sabáticos y permisos de paternidad entre otros. Con estas medidas se trata de ser flexibles con el empleado y aceptar ciertas ausencias, durante las cuales se adoptan medidas de conexión con la empresa, tales como las videoconferencias, el trabajo remoto desde la casa (teletrabajo), garantizando al empleado que al cese del permiso tendrá asegurado su puesto de trabajo.

### **Conclusión**

*Sin lugar a dudas, el tema de la flexibilidad que ha provocado alta conflictividad social, tiene tanto partidarios como opositores, de ahí que sea oportuno rescatar en palabras de BRONSTEIN<sup>7</sup>, que "la flexibilidad es para algunos una idea moderna y seductora que inspira simpatías, mientras que para otros es un caballo de Troya, cuyo interior encierra peligros susceptibles de amenazar la solidez de un edificio jurídico cuya consolidación hasta hace poco tiempo parecía un hecho irreversible".*

Para unos la flexibilidad es una poción maléfica, y para sus defensores, las bases de la flexibilidad se sustentan en el principio que en el derecho laboral hay demasiada protección del trabajador

---

<sup>7</sup> Bronstein (Arturo S.), citado por RASO DELGUE (Juan). Flexibilización: ¿Desregularización adaptación del derecho del trabajo?. Pp.117-118.

y poca libertad para que la empresa se desarrolle de acuerdo con sus necesidades. Se ha protegido tanto al trabajador, que se ha olvidado de brindarle a las empresas los medios o herramientas necesarias para surgir económicamente y competir con sus similares.

Lo cierto es que al margen de estas posiciones que difieren entre sí, una de las características del derecho del trabajo en el mundo actual, en la era de globalización es: la flexibilidad en las relaciones laborales.

Cada vez son más los países América Latina, (Chile, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia, etc) que han sido participes directos de una flexibilización o desregulación de sus relaciones laborales. Por consiguiente, independientemente de la posición que tengamos frente a la flexibilización laboral, su conveniencia o no, ventajas o desventajas, es imposible desconocer su existencia.

La flexibilidad laboral es una realidad inminente en los países de América Latina, sobre todo a partir de los años 80 (los años 80 y 90 han sido los de mayor flexibilización y desregulación de las relaciones laborales en América Latina), por lo que nosotros: (i) no entraremos en la tentación de satanizar o no la flexibilidad laboral, pues nos guste o no, la flexibilidad es ya una realidad entre nosotros y (ii) sí entraremos en la línea de razonamiento de Pla Rodríguez<sup>8</sup>, al manifestar que el verdadero debate de fondo debe ser ¿cómo flexibilizar?

En Costa Rica los patronos se han topado con una falta de flexibilidad normativa. Tenemos más de 7 años a la espera de la aprobación de un proyecto de ley que contiene una serie de normas flexibilizadoras. Por consiguiente, si bien los patronos buscan implementar algunas medidas que le permitan dar al trabajador cierta flexibilidad para armonizar de mejor manera su vida familiar con la laboral, resulta claro que la normativa vigente los limita profundamente.

---

<sup>8</sup> Pla Rodríguez (Américo), citado por Raso Delgue (Juan), Op. Cit, Pág. 118.

**Revista Real Card**

Ante esa carencia de normas flexibilizadoras, han sido entonces los jueces quienes han implementado la flexibilidad jurisprudencial, que a nuestro criterio, la decisión de flexibilizar es propia del legislador; mientras tanto, el juez solamente tiene la potestad de interpretar la norma y conforme a ella asegurar justicia.

¿Debemos permitir entonces que la inercia de los legisladores y ante la ausencia de normas flexibles laborales, los patronos se vean limitados para implementar medidas que les permitan sobrevivir a los cambios, a la feroz competencia y a la vez a mantener y retener el mejor recurso humano disponible en el mercado, ya que muchas de las medidas que desean implementar no están permitidas a la luz de la normativa vigente y seguir desarrollándonos entonces en un marco de flexibilidad jurisprudencial, ya que tenemos normativa obsoleta que responde a tiempos y realidades pasadas? Un no como respuesta, pareciera ser evidente, sólo que lastimosamente esa es la realidad en la que nuestros generadores de empleo se ven inmersos hasta el día de hoy, sin que haya aún una luz de esperanza al final del túnel.

Es urgente que contemos con normas flexibles que permitan a los patronos sobrevivir a la feroz competencia, a los cambios tecnológicos, a las necesidades de sus clientes, sin que se caiga en posiciones extremas como las de propiciar una desprotección total y absoluta del trabajador quien es el elemento más valioso de toda empresa. Un país con normas flexibles que permitan al patrono adoptar medidas para manejar mejor su negocio pero sin descuidar el bienestar del trabajador sino que por el contrario, permitan tener un trabajador autónomo, con mayor libertad para el ejercicio de su función y más facilidades para armonizar su vida personal-laboral, es a todas luces una combinación ganar-ganar y es esa la flexibilidad que postulamos. Con lo expuesto no queremos decir que debemos hacer nuestra legislación laboral menos proteccionista, pero sí más flexible. Recordemos que la rigidez es un terrible obstáculo para cualquier ser humano y en cualquier ámbito en el que nos desenvolvamos sin que el correspondiente a las relaciones de trabajo sea una excepción.

**Octubre 2010**

Más aún, hoy en día no solo podemos pensar en ser competitivos como país, sino como región centroamericana integrada, pues la falta de competitividad de un país, ya no solo afecta a éste. De ahí también el reto de armonizar y estandarizar criterios en esta materia entre los países, para, a partir de ese momento, poder hacernos ver como una región unida y fortalecida ante cualquier negociación comercial.

## ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?\*

Achim Wachendorfer\*\*

---

### 1. América Latina y la nueva central sindical mundial

El 1 de noviembre de 2006 se fundó en Viena una nueva central sindical mundial. Participaron del congreso fundacional unos 1,700 delegados de 304 centrales nacionales, que representaban a 168 millones de trabajadores (Traub-Merz/Eckl). El nacimiento de la Confederación Sindical Internacional (CSI) fue el resultado de largas y complejas negociaciones entre las dos centrales sindicales mundiales más representativas: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con 41 millones de trabajadores, como socia mayor, y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), de orientación confesional, con nueve millones de trabajadores, como socia menor.

Diversos factores facilitaron esta fundación. Desde el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, la Federación Sindical Mundial (FSM), que agrupaba a las centrales con fuerte influencia comunista, perdió relevancia como actor en la esfera sindical internacional. Al mismo tiempo, el liberalismo económico y la globalización perjudicaron a las organizaciones sindicales, generaron una creciente pérdida de afiliados, redujeron su peso

---

\* Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **NUEVA SOCIEDAD** No 211, septiembre-octubre de 2007, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Heidelberg); actualmente es director del Programa Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert, con sede en Montevideo.

político y provocaron problemas económicos. El acercamiento entre la CIOSL y la CMT se debió en buena medida al reconocimiento de que, frente a estas tendencias, algunas viejas divisiones resultaban anacrónicas.

El proceso que llevó a la creación de la nueva central mundial despertó diversas reacciones. Para algunos, se trata apenas de la fusión de dos aparatos burocráticos, con un enfoque eurocentrista y un impacto muy limitado (Waterman). Sin embargo, la mayoría de los actores del mundo sindical lo evaluó como algo necesario, como una respuesta adecuada frente a la globalización política, de las empresas y de los mercados. Esto se expresó en la convocatoria del flamante secretario general de la CSI a impulsar un «nuevo internacionalismo». Pero, a la vez, el congreso fundacional reflejó la grave crisis que atraviesa gran parte del movimiento sindical: de las 304 centrales que participaron, más de 200, entre ellas muchas latinoamericanas, dependen estructuralmente del financiamiento externo.

En las negociaciones para la creación de la CSI, el sindicalismo latinoamericano tuvo una participación discreta y simbólica. Solo al final logró introducir algunas de sus reivindicaciones, lo que refleja su débil presencia internacional. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, en ninguna otra región del mundo como en América Latina se desarrolló un debate tan amplio y profundo acerca de la creación de una nueva estructura sindical, tanto en el orden mundial como en el regional. Esta discusión no se limitó, como sucede con frecuencia, a un grupo reducido de dirigentes, sino que se extendió a importantes sectores sindicales. El grueso de la discusión se concentró no tanto en la creación de la nueva central mundial como en la conformación de su filial regional americana, un proceso que todavía está abierto.

¿Cómo se explica la contradicción entre el papel marginal del sindicalismo latinoamericano en la creación de la nueva central mundial y las fuertes repercusiones e impactos que el proceso generó en su interior? Esto tiene que ver, en principio, con la situación *sui generis* del sindicalismo latinoamericano: importantes

### **Revista Real Card**

sectores perciben este proceso como una oportunidad de redefinir y renovar el sindicalismo de la región, mientras que otros se oponen por distintas razones.

Este artículo analiza los complejos y contradictorios procesos que atraviesa el sindicalismo latinoamericano en la creación de las nuevas centrales sindicales mundial y regional, lo cual nos lleva a ensayar un análisis del contexto sindical y de los actores y fuerzas que intervienen. Esto, a la vez, genera diversas preguntas. ¿Existen en América Latina bases sindicales nacionales lo suficientemente sólidas y representativas como para crear una organización regional consistente? ¿Cómo se distinguirá la nueva central sindical regional de las que existen ahora o de las que la precedieron? ¿Qué rol podrá jugar ella en el proceso de renovación del movimiento sindical latinoamericano? ¿Qué impacto puede generar en cada país? ¿De qué forma puede proyectar al sindicalismo latinoamericano en el mundo, y cómo se podrá articular con otros actores?

## **2. América Latina: una escena sindical compleja**

El proceso de construcción de una nueva central mundial encontró al sindicalismo latinoamericano en una situación difícil y contradictoria, pero con algunas perspectivas interesantes. Durante casi dos décadas, las políticas económicas neoliberales impactaron fuertemente en el sindicalismo de la región. La apertura de mercados, el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación y la flexibilización laboral cambiaron profundamente los mercados de trabajo. Uno de los efectos más llamativos fue el incremento explosivo de la economía informal: hoy, más de la mitad de la población económicamente activa (56%, según el Banco Mundial) de América Latina se ubica en el sector informal. Los niveles son aún mayores entre las mujeres. Por sus características laborales, la economía informal tiene muchas dificultades para organizarse sindicalmente. El panorama se torna más sombrío si se toma en cuenta que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se crean se ubican en ese sector.

Estos cambios afectaron al movimiento sindical de distintas formas, entre las que se destaca la fuerte reducción de la tasa de afiliación sindical que se verificó, sobre todo, en el sector privado de la economía. Fueron acompañados, además, por un discurso altamente eficiente que describió a los sindicatos como anacrónicos y prehistóricos, como obstáculos para la modernización.

Todos estos factores contribuyeron a su debilitamiento en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en la región andina y en Centroamérica: en muchos de estos países, el sindicalismo se convirtió en un actor marginal.

A la vez, los cambios mencionados cuestionaron (o pusieron en jaque) algunos modelos, prácticas e ideologías sindicales de larga tradición en América Latina. Las organizaciones de trabajadores reaccionaron de diversa manera a estos cambios. El sindicalismo de tradición corporativa estuvo entre los más afectados, ya que se constituyó en el contexto de un Estado fuerte y benefactor, que necesitaba organizaciones capaces de imponer su modelo de desarrollo. En algunos países, como Argentina y México, las organizaciones de este tipo habían ganado un rol político y económico importante. Sin embargo, ya en los 70 y 80, como consecuencia de los cambios en la economía, la sociedad y la política, este modelo sindical comenzó a exhibir las primeras señales de desgaste. Fue el inicio de un proceso que se aceleró en los 90, con las políticas que apuntaron a desarticular los Estados de bienestar (Silvia). No fue casual que fuera justamente en estas organizaciones corporativas, blanco de las críticas por sus estructuras autoritarias y antidemocráticas, donde se desarrollaron corrientes que cuestionaron las viejas tradiciones, cobraron más y más relevancia y formaron sus propias centrales. Por otro lado, el sindicalismo de orientación comunista quedó golpeado por la caída de la Unión Soviética: el colapso de su referente político disminuyó significativamente su influencia.

Como consecuencia de estos cambios, la división sindical en términos ideológicos dio paso a una mayor dispersión, en muchos

### **Revista Real Card**

casos vinculada a la creciente fragmentación política. El resultado es un escenario en el que muchas veces, dentro de cada país, conviven diversas centrales sindicales con bajísimos niveles de afiliación. La fragmentación es una de las principales características del sindicalismo latinoamericano y agudiza su debilidad; no depende de condiciones externas al mismo sindicalismo, sino de la disputa de poder interna y de la ausencia de una cultura que priorice los intereses del conjunto.

En síntesis: los cambios económicos, sociales y políticos generados por el neoliberalismo y la globalización, junto con el colapso del bloque socialista, no solo redujeron la importancia del movimiento sindical en América Latina, sino que también pusieron en jaque ciertas prácticas y concepciones que tenían una fuerte tradición.

Las organizaciones que comenzaron tempranamente un proceso de renovación fueron las que mejor resistieron los vientos del neoliberalismo y la globalización. El caso paradigmático fue el *novo sindicalismo* brasileño, el mismo que más tarde derivó en la creación de la Central Única de los Trabajadores (CUT), hoy la más importante de América Latina. Este tipo de sindicalismo se formó, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, sobre la base de la industrialización de la economía brasileña de los 60 y logró superar el tradicional corporativismo y crear una nueva identidad de izquierda sindical. Una de sus características fue la fuerte articulación con otros movimientos sociales y actores de la sociedad civil.

Quizás el impulso más alentador para el movimiento sindical, después de muchos años a la defensiva, derive del surgimiento en varios países de gobiernos progresistas elegidos por su discurso antineoliberal. Algunos de ellos incluso contaron con el apoyo decisivo del movimiento sindical. Aunque la nueva coyuntura política latinoamericana no cambiará automáticamente la difícil posición del sindicalismo, sí puede ayudar a oxigenarlo en algunos aspectos. Por ejemplo, a través de una valoración distinta y de la aceptación del sindicalismo como un socio para aplicar políticas progresistas, mediante una mejora de la legislación laboral y del

respeto a las normas laborales y la libertad de organización. Una experiencia interesante es la de Uruguay, donde las recientes reformas al marco laboral permitieron y estimularon un fuerte crecimiento de la tasa de sindicalización.

## 2.1 La unidad sindical en América Latina

En América, las organizaciones más afectadas y comprometidas con el acuerdo entre la CIOSL y la CMT en la creación de una nueva central mundial fueron las dos organizaciones regionales: la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), afiliada a la CIOSL, y la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), perteneciente a la CMT. Además, otros actores sindicales fueron afectados por este proceso, frente al cual todos se vieron forzados a posicionarse. Entre ellos se destacan las centrales «independientes», aquellas agrupaciones nacionales que no estaban afiliadas a ninguna central internacional. También tuvieron que adoptar una postura los vestigios latinoamericanos de la otrora poderosa FSM, representada básicamente por la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), y las organizaciones vinculadas al concepto sindical –todavía poco claro– de la Revolución Bolivariana del presidente venezolano Hugo Chávez.

Por otro lado, el proceso de creación de una nueva central mundial supone desafíos importantes para dos actores sindicales regionales: las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), que agrupan a los sindicatos nacionales por rama de actividad y tienen una larga tradición en América Latina; y las coordinadoras subregionales, una novedad en la escena sindical latinoamericana, que articulan a las centrales nacionales por región –Cono Sur, zona andina y Centroamérica– y que han evolucionado como parte de los procesos de integración.

**La ORIT como pilar de la unificación.** El papel de la CIOSL como fuerza dominante en el proceso de creación de la nueva central mundial se corresponde con el protagonismo de la ORIT en el continente americano. En la ORIT, que cuenta con unos 23 millones



de afiliados cotizantes, están nucleadas no solo las centrales con más afiliados, sino también las más relevantes de la región. Entre ellas se destacan la estadounidense Federación Americana del Trabajo- Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés), la CUT brasileña, la Confederación General del Trabajo (CGT) argentina, el Congreso del Trabajo de Canadá (CLC, por sus siglas en inglés), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) mexicanas, y la Central Única de Trabajadores (CUT) chilena.

A pesar de que la ORIT era la organización regional de la CIOSL, existen diferencias en el desarrollo histórico de ambas organizaciones, que se explican, al menos en parte, por la convivencia del sindicalismo norteamericano con el latinoamericano dentro del mismo espacio. La ORIT fue fundada en 1952 como filial de la CIOSL para todo el continente americano, con sede en México. Desde sus inicios estuvo marcada por la lógica de la Guerra Fría. No podía ser de otra forma, ya que su destino fue rápidamente definido por la central estadounidense AFL-CIO, que asumió sin fisuras el punto de vista del Departamento de Estado. La dominación de la AFL-CIO sobre la ORIT fue el reflejo de su enorme poder económico y político.

En sintonía con la política del gobierno estadounidense, la ORIT impulsó en América Latina y el Caribe democracias que se asemejaban a la norteamericana y calificó de comunistas los distintos procesos de reformas sociales que se desarrollaron en los 50 y 60 en países como Guatemala y República Dominicana. Sin embargo, las cosas cambiaron desde los 70. El debilitamiento de la AFL-CIO, el creciente interés del sindicalismo europeo en la región y los reposicionamientos en el sindicalismo latinoamericano permitieron un viraje de la ORIT hacia posiciones más progresistas. Algunas transformaciones que se producirían después, como el fin de la Guerra Fría y los cambios en la propia AFL-CIO, también favorecieron este proceso de reorientación progresista. La ORIT fue ganando respeto y atractivo frente a centrales sindicales que hasta el momento se habían mantenido distantes. Con la afiliación de la CUT chilena y de las tres centrales brasileñas, la ORIT logró

### **Revista Real Card**

afianzarse en el Cono Sur. Sin embargo, pese a los avances, se mantienen sus contradicciones, ya que el viraje progresista y el compromiso con los valores de un sindicalismo sociopolítico no fueron acompañados en la práctica por un importante número de sus centrales afiliadas.

Cuando comenzó la discusión sobre la formación de una nueva central mundial, la ORIT atravesaba un proceso de consolidación y profundización de sus posiciones progresistas, que se expresó de varias formas. En su congreso de junio de 2005 en Brasilia, la ORIT logró presentarse como una alternativa sindical progresista en la región. Al mismo tiempo, sus vínculos con otros movimientos sociales, como la Alianza Social Continental (ASC), la fuerte presencia de mujeres en sus órganos directivos y su interacción con los gobiernos progresistas de América Latina mejoraron su imagen. El traslado de su sede de Caracas a San Pablo fue una decisión eminentemente política, que ayudó a la ORIT a tomar distancia de la difícil situación generada por el conflicto entre una de sus afiliadas, la Central de Trabajadores de Venezuela (CTV), y el gobierno de Chávez. Al instalarse en San Pablo, la ORIT se ubicó en el centro sindical más importante y dinámico de América Latina. Pero, además de avances, también se registraron retrocesos. El más importante fue sin duda la división de su afiliada más importante, la AFL-CIO, durante su congreso de agosto de 2005 en Chicago. La salida de un sector importante de la AFL-CIO generó un debilitamiento de la ORIT y significó la pérdida de varios millones de cotizantes.

En un primer momento, la decisión de la CIOSL de fusionarse con la CMT para crear una nueva central sindical mundial no provocó demasiado entusiasmo en la ORIT. Sin embargo, rápidamente se percibió que el proceso implicaba una oportunidad para profundizar la articulación del movimiento sindical en la región. En ese sentido, la estrategia de la ORIT no se limitó a fusionarse con la CLAT, replicando en el orden regional la convergencia mundial, sino más bien a abrir el juego a otros actores sindicales.

**La CLAT: un socio menor y reticente.** Las centrales sindicales que integran la CLAT no tienen en general demasiada relevancia. Especialmente en los grandes países del continente, como Estados Unidos, Canadá, Brasil, México y Argentina, la CLAT tiene una presencia más bien simbólica, o directamente no existe. Su fuerza radica, sobre todo, en los países con un desarrollo sindical reducido, principalmente en América Central y la región andina. Esta central, que cuenta con poco más de tres millones de afiliados cotizantes, ha aportado poca sustancia al proceso de creación de una central mundial y regional.

Sin embargo, esta organización forma parte del patrimonio histórico del movimiento sindical latinoamericano y es por lejos la filial más importante de la CMT. Sus orígenes se remontan a 1954. En 1968, dos años después que lo hiciera su organización matriz, quitó de su nombre la referencia cristiana. Contrariamente a la ORIT, la CLAT definió desde el comienzo como su espacio de actuación a América Latina y el Caribe –y no a América. Con un discurso latinoamericanista y tercermundista, propugnando un socialismo participativo y un tercer camino entre capitalismo y comunismo, la CLAT buscó una posición autónoma entre la ORIT, en aquellos tiempos todavía dominada por la central estadounidense, y la FSM, de orientación comunista. Pero el programa progresista de la CLAT no generó grandes adhesiones. Con frecuencia, los conceptos progresistas chocaron con una práctica sindical contradictoria y anacrónica. Muchas organizaciones afiliadas a la CLAT se subordinaron a la estrategia de partidos demócrata-cristianos conservadores y, de esta forma, dañaron su credibilidad.

La CLAT tiene algunas características propias. Afilia no sólo a sindicatos, sino también a organizaciones de la economía informal y a diferentes grupos sociales. En algunos países, como Argentina y Uruguay, actúa a través de corrientes internas de las centrales ya existentes. Caracterizada además por una fuerte autonomía frente a su organización matriz (la CMT), la CLAT ha recibido a lo largo de su historia importantes apoyos financieros de instituciones católicas europeas. Esto le permitió crear un patrimonio significativo, con muchas propiedades e importantes centros de formación, como

**Revista Real Card**

la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL), con sede en Caracas, pero le significó también una fuerte dependencia del financiamiento externo.

Desde un comienzo, la CLAT se mostró escéptica frente al proceso de creación de una nueva central mundial. Esto, sin embargo, se explicaba más por cuestiones regionales, vinculadas a temas latinoamericanos, que por la resistencia al proceso de unificación mundial.

**La ORIT versus la CLAT.** La decisión de unificación de las dos centrales mundiales no provocó, en un primer momento, demasiado entusiasmo, ni en la ORIT ni en la CLAT. El proceso no contó con una participación destacada de las organizaciones regionales, que se mantuvieron como espectadoras. Conscientes de su poca influencia global, la discusión entre ambas centrales se limitó al orden regional. Como era de esperar, las discusiones fueron complicadas y conflictivas. Las relaciones entre la ORIT y la CLAT estuvieron históricamente marcadas por una fuerte competencia que a menudo provocó fricciones y conflictos. Desde un comienzo, la CLAT vivió con temor la posibilidad de perder influencia y autonomía y ser absorbida por la ORIT en caso de que se concretara la unificación.

Al mismo tiempo, para importantes sectores de la ORIT, una simple fusión con la CLAT agregaba poco valor. Sin embargo, rápidamente se impuso la idea de que una nueva central, con un diseño innovador, podría ser una chance única para posicionar al sindicalismo latinoamericano de forma distinta. Esta estrategia supuso abrir el juego, es decir, no solamente apuntar a la fusión entre la ORIT y la CLAT, sino también ampliar la base de la nueva central regional a través de la incorporación de las organizaciones no afiliadas.

Más allá de las animosidades, existían algunas discrepancias concretas que debían ser negociadas. Uno de los puntos más polémicos fue el alcance geográfico de la nueva central regional. Para la ORIT, la dimensión continental, con la inclusión de las

centrales de América de Norte, era un tema no negociable. Predominaba la convicción de que la participación del sindicalismo norteamericano era indispensable para fortalecer su peso en el mundo. En particular, las centrales canadienses tenían gran interés en mantener la organización conjunta con las de América Latina. La CLAT, en cambio, consideraba la identidad latinoamericana como un tema central.

Otras discrepancias surgieron alrededor de cuestiones como la futura sede de la organización, la fecha del congreso de fundación, el nombre de la nueva regional, el manejo de las propiedades de la CLAT y el rol que adquirirían las organizaciones por sector. También hubo discusiones en torno de la distribución de los cargos en los órganos de decisión. Por momentos, pareció que las negociaciones fracasarían. Dentro de la CLAT existían posiciones diferentes acerca de cómo encarar el proceso: sus dirigentes más jóvenes y algunas de sus organizaciones más importantes se mostraron más dispuestos, mientras que ciertos dirigentes más antiguos, probablemente con poco futuro en la nueva central regional, opusieron más resistencia.

**Las centrales no afiliadas.** Una de las características que distingue a América Latina de otras regiones del mundo es la presencia de un número relevante de centrales sindicales no afiliadas a ninguna de las grandes organizaciones mundiales.

Algunas de ellas formaron parte de la FSM, de orientación comunista, pero después del colapso del campo soviético esa afiliación se transformó en una cuestión meramente formal. Algunas tienen un fuerte peso político, especialmente en algunos países de América del Sur. Y, aunque con fuertes diferencias, en general tienen en común una tradición combativa y una relación con la izquierda política.

Dos de estas organizaciones, el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay y la Central Obrera Boliviana (COB), son centrales únicas en sus respectivos países. En otros casos, como la Central Única

### **Revista Real Card**

de Trabajadores (CUT) de Colombia y la Confederación General de Trabajadores de Perú (CGTP), no son las únicas centrales, pero sí las más importantes. La Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) ocupa el segundo lugar en su país.

Con la única excepción de la COB, que practica cierto autoaislamiento, la ORIT ha podido construir relaciones estrechas con las centrales independientes luego de su viraje progresista. Para la ORIT, la participación de algunas de esas centrales en la nueva organización regional era una de las condiciones indispensables para avanzar en la renovación del sindicalismo regional. La posible incorporación de algunas de esas agrupaciones potenciaría la presencia de la nueva organización regional en los respectivos países e incrementaría su legitimidad y representatividad en el continente. Por último, y no menos importante, contribuiría a la consolidación del eje progresista de la nueva organización regional.

En todas estas centrales existen importantes corrientes internas, en general cercanas a los partidos comunistas, que se manifestaron en contra de la incorporación a la nueva central mundial y regional. Esto provocó fuertes discusiones dentro de cada central, entre ellas, y entre ellas y la ORIT. En su congreso de 2006, la CTA resolvió participar en la nueva central. Poco después, en agosto de ese año, la CUT colombiana tomó la misma decisión. Sin embargo, el PIT-CNT de Uruguay y la CGTP rechazaron esa posibilidad. En ambos casos, las corrientes comunistas impulsaron la negativa.

**¿Indiferentes o adversarios?** Si bien la mayoría de las centrales sindicales de la región participó del proceso de discusión sobre la creación de una nueva central regional y mundial, algunas tomaron distancia y se desvincularon, sobre todo aquellas históricamente alineadas con la FSM. Si bien para algunas, como la CGT de Perú y la COB, el vínculo es meramente formal, en otros casos no es así: la Central de los Trabajadores de Cuba (CTC) actúa de hecho como la columna vertebral de la FSM en América Latina.

Como era de esperar, la invitación de la ORIT a la CTC para que participara en la discusión fue rechazada. Y, a pesar de que le

transmitió a la ORIT que no se opondría al proceso de construcción de la nueva central, la CTC hizo valer su influencia en algunos congresos sindicales en los que se debatió la participación en el proceso de construcción de la nueva central mundial. Esto fue así en los congresos de la CUT de Colombia, del PIT-CNT de Uruguay y de la CGT de Perú.

Otro actor sindical que no se sumó al proyecto fue la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) de Venezuela, fundada bajo el auspicio de Chávez. Se trata, de todas formas, de un actor de poca presencia internacional debido a varios problemas internos que todavía no se han resuelto. Es muy difícil percibir una visión sindical de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), el proyecto de integración impulsado por Chávez. Solamente en el sector energético se realizan actividades que podrían desembocar en la creación de una federación sindical chavista.

## **2.2 ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América?**

A pesar de que su participación en el proceso de creación de una central sindical mundial fue marginal, la ORIT logró que dos de sus reivindicaciones fueran incluidas en la agenda. Por un lado, la garantía de cierto margen de autonomía para las organizaciones regionales, que en un primer momento había sido puesto en cuestión. Por otro, la definición del proceso de creación de una nueva central mundial no como una simple fusión entre la CIOSL y la CMT, sino como una verdadera refundación. Esto era especialmente importante para la ORIT, ya que generaba la posibilidad de incorporar a las centrales independientes. Para imponer esos dos objetivos, la ORIT consiguió el apoyo explícito de un grupo de centrales europeas importantes. Esto reflejó, de cierta forma, el reconocimiento a la nueva dirigencia de la ORIT en su búsqueda de renovación del sindicalismo latinoamericano.

La ORIT y la CLAT llegaron al congreso de Viena con una larga agenda de cuestiones pendientes entre ellas. Esto, sin embargo, no impidió que participaran de él todas sus organizaciones afiliadas. Para la ORIT, fue central la participación de dos de las centrales

### **Revista Real Card**

independientes, la CUT de Colombia y la CTA. La presencia de estas dos organizaciones confirmó, pese a la ausencia de la CGTP y el PIT-CNT, la estrategia de la ORIT de atraer, con políticas y prácticas sindicales renovadas, a nuevos socios.

Los meses que siguieron al congreso de Viena estuvieron marcados por intensas discusiones para sentar las bases de la nueva central regional, que, según el reglamento, debería fundarse en el plazo de un año, es decir antes de noviembre de 2007. Para avanzar en ese objetivo, la ORIT buscó profundizar sus relaciones con las FSI y con las coordinadoras sindicales subregionales. Desde la perspectiva de la ORIT, una fuerte articulación con estos núcleos era indispensable para el sustento de la nueva central regional. Paralelamente, continuaron las reuniones entre la ORIT y la CLAT para solucionar los numerosos puntos pendientes. En la mayoría de los casos, se logró llegar a un consenso: la nueva central regional abarcará todo el continente (incluyendo Norteamérica), se inaugurará el 25 y 26 de marzo de 2008 y ya tiene nombre. En sintonía con la central mundial, se llamará Confederación Sindical de las Américas (CSA). Su congreso inaugural se realizará en la ciudad de Panamá y todo indica que la nueva sede de la organización estará en San Pablo.

Otro punto conflictivo, la representación de las distintas organizaciones en el futuro órgano ejecutivo, también fue resuelto: la CLAT tendrá una representación significativamente mayor que la que le correspondería en función de su fuerza real, pero menor a la que había exigido. Otro tema crítico, el de las propiedades de la CLAT, también se resolvió. Sin embargo, a pesar de estos avances, es posible que no todas las centrales afiliadas a la CLAT se sumen a la nueva central regional.

**La futura central y las coordinadoras subregionales.** En los últimos años se crearon en América Latina, bajo distintas modalidades, conglomerados sindicales subregionales, que representan una importante novedad. La primera en constituirse y la más importante es la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), que agrupa las principales centrales del sur del continente y tiene como referencia al Mercosur.

En el pasado, la dirección de la ORIT temió que la CCSCS pudiera transformarse en una competencia. Sin embargo, la nueva dirección de la ORIT comprendió la importancia de esta coordinadora subregional para su propio futuro: una organización sindical que abarca todo el continente difícilmente pueda responder adecuadamente a los desarrollos específicos de cada subregión. Así, la CCSCS ya no fue percibida como un problema sino como una oportunidad para fortalecer la presencia de la ORIT en el sur de América Latina. De hecho, la ORIT ha tomado como referencia a la CCSCS para contribuir a la creación de la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe (CSACC). Sin embargo, la situación en esta subregión es bastante más compleja: el sindicalismo centroamericano es débil y se encuentra disperso; existe otra organización regional, la Plataforma Sindical Común Centroamericana (PSCC), que organiza a diversas centrales sindicales y a otros actores no sindicales de la región. Además, la falta de una dinámica de integración comparable a la del Mercosur implica la ausencia de un marco de referencia fuerte. En esta perspectiva, uno de los objetivos de la ORIT consiste en consolidar a la CSACC y buscar formas de cooperación con la PSCC.

En la región andina, el proceso también es complejo. Existe una instancia sindical, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), al cual pertenecen todas las centrales nacionales relevantes. Pero no se trata de una organización sindical autónoma sino de un órgano oficial de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con una dependencia financiera absoluta. En noviembre de 2006, también con apoyo de la ORIT, se fundó una Coordinadora Subregional Andina. Sin embargo, también allí el sindicalismo está bastante debilitado y dividido por conflictos internos, por lo que esta coordinadora se encuentra poco consolidada, es muy dependiente del apoyo externo y aún debe demostrar su capacidad de supervivencia.

A pesar de estos problemas, para la ORIT las coordinadoras subregionales tienen un carácter estratégico. De acuerdo con su visión, ellas pueden atender de forma mucho más eficiente los problemas y desafíos específicos de las subregiones. La ORIT –al

### **Revista Real Card**

igual que la futura CSA– se ve como una referencia continental en la que confluyen distintos enfoques subregionales. Otro punto crucial es que las coordinadoras subregionales permiten mantener relaciones estrechas con aquellas organizaciones que no están afiliadas a la ORIT y que tampoco van a formar parte de la CSA. Un problema todavía abierto es que la CLAT tiene sus propias coordinadoras en el Cono Sur, aunque con muy poca relevancia, y en Centroamérica, con algo más de peso. Aunque la CLAT sostiene que las coordinadoras deberían integrarse orgánicamente a la nueva central regional, todo indica que prevalecerá la posición de la ORIT.

**Una agenda común con las FSI.** Otro desafío importante para la nueva central regional consiste en una articulación más consistente y profunda con las distintas FSI, organizaciones basadas en las ramas de actividad económica. Varias de ellas atravesaron, en los últimos años, procesos de fusión. Algunas se unificaron incluso con las organizaciones cristianas, como la rama de la construcción y la madera, que en diciembre de 2005 creó la Internacional de la Construcción y la Madera (ICM).

En América Latina, las FSI actúan de forma diversa. Algunas mantienen una fuerte presencia, pero otras redujeron su compromiso en los últimos años. A fin de cuentas, como ya señalamos, en la región también la afiliación sindical a las FSI –sus bases son en gran parte las mismas que las de la ORIT– se ha reducido sustancialmente. Sin embargo, es justamente la debilidad de los sindicatos latinoamericanos la que hace indispensable una articulación todavía más fuerte entre la central regional que se va a fundar y las FSI. Las respuestas sindicales frente a las empresas transnacionales, la superación de la división de los sindicatos, el respeto y la implementación de las normas internacionales del trabajo, la lucha por la libertad sindical y el posicionamiento frente a los modelos de integración y los acuerdos de comercio son cuestiones que solo pueden ser enfrentadas en forma articulada y conjunta. Se han dado ya algunos pasos alentadores en esta dirección de cooperación entre la nueva central sindical regional

y las FSI, como las campañas conjuntas contra los contratos de protección en México.

**Perfiles programáticos.** Es pronto para especular acerca del perfil ideológico-programático de la nueva central regional. Sin embargo, algunos conceptos permiten hacerse cierta idea sobre el rumbo que va a tomar. En 2005 y 2006, el sindicalismo americano protagonizó una intensa discusión programática, cuyo resultado fue el documento titulado Plataforma Laboral de las Américas (PLA), que seguramente será uno de los pilares de la nueva central regional y que, por lo tanto, merece atención.

La elaboración de la PLA se produjo con vistas a la Cumbre de Jefes de Estado de las Américas que se realizó en noviembre de 2005 en Mar del Plata.

Uno de los ejes principales de esta cumbre fue el tema del empleo. Esto motivó que la CIOSL/ORIT, junto con otras organizaciones sindicales, elaborara un concepto propio sobre empleo, que fue presentado y discutido con los gobiernos presentes.

Desde el comienzo, sin embargo, se impuso la idea de producir no un simple documento para la cumbre, sino más bien un concepto estratégico. Para ello se recurrió a una metodología novedosa. En lugar de encargar a algunos asesores la elaboración del texto, la ORIT impulsó un amplio proceso de debate del que participaron las coordinadoras subregionales y las centrales de América del Norte y México. En un segundo paso, el borrador fue discutido en numerosos países. También la CLAT, que en un primer momento se abstuvo de participar, declaró su apoyo a este documento.

Uno de los méritos de la PLA consistió entonces en la incorporación al proceso de discusión de las visiones de distintas corrientes sindicales. Este factor contribuyó al proceso de unidad sindical. El documento integra también una visión de género, desarrolla conceptos de medio ambiente y otros aspectos que, en general, resultan difíciles de digerir por el sindicalismo tradicional. En este

sentido, la PLA va mucho más allá de las reivindicaciones sindicales clásicas, lo que abre la posibilidad de que el movimiento sindical construya alianzas amplias con otros actores sociales.

### **3. La nueva central sindical: ¿un instrumento de renovación?**

Una organización supranacional consistente necesita como sustento organizaciones nacionales fuertes. Esto significa una pesada hipoteca para la futura CSA, que deberá constituirse sobre un paisaje sindical muy complejo. Aunque existen importantes centrales sindicales en algunos países y regiones de América Latina, en otros el sindicalismo se encuentra muy debilitado. En consecuencia, las organizaciones más fuertes tienen que asumir la responsabilidad de dar aliento para garantizar el futuro de la nueva central regional.

Muchos ya se preguntan en qué aspectos la nueva central se distinguirá de las experiencias anteriores. ¿Será la CSA más de lo mismo? Al fin y al cabo, la nueva central se construirá esencialmente sobre las centrales afiliadas a la ORIT y la CLAT. ¿Reproducirá las mismas tradiciones y prácticas sindicales, las antiguas virtudes y los viejos vicios? La diferencia con las experiencias anteriores radica esencialmente en el fuerte proceso de renovación que experimenta la ORIT desde hace algunos años, que seguramente impactará en la configuración de la nueva central. Pero para mantener esta dinámica renovadora, es indispensable que se consolide el eje progresista que permitió los cambios en la ORIT. Este eje solamente puede ser integrado por las centrales importantes de la ORIT, las llamadas «independientes» y, quizás, por algunas centrales de la CLAT.

Para consolidar este desarrollo es también vital la permanencia de los gobiernos progresistas en el poder. El éxito y los avances sindicales en América Latina dependerán, en buena medida, de la suerte de estos gobiernos. Y esto no solo se relaciona con las políticas nacionales, sino también con las estrategias de integración regional. En ese sentido, para la nueva central regional es clave el posicionamiento de estos gobiernos en los órdenes continental y

mundial. Por ese motivo, son importantes decisiones tales como el rechazo al avance del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las posiciones de los gobiernos progresistas contrarias a los tratados de libre comercio con EEUU, la centralidad que ha adquirido la estrategia de integración (un reclamo histórico del movimiento sindical) y el reciente posicionamiento en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco de la Ronda de Doha.

Finalmente, ¿cuáles serán las posibilidades de la futura CSA de intervenir en cada país? Aunque seguramente no podrá solucionar los múltiples problemas que afectan hoy a las organizaciones sindicales nacionales, puede proyectar su influencia en la política sindical interna de cada país de diferente forma. El mismo proceso de unidad sindical regional implica un mensaje fuerte en el sentido de superar la dispersión que rige en la mayoría de los países. En ese sentido, la fundación de la nueva central brasileña, la Unión General de los Trabajadores (UGT), realizada en julio de 2007, como resultado de la fusión de tres centrales, entre ellas una de la CLAT y otra de la ORIT, puede ser un buen ejemplo<sup>1</sup>.

La experiencia de unidad regional también puede generar otros efectos importantes en cada país. La ORIT, por ejemplo, practica una política de género mucho más avanzada que la que desarrollan la mayoría de las centrales nacionales. Del mismo modo, la política de alianzas y la articulación con otros actores que realiza la ORIT puede servir como referencia para los sindicatos de cada país. La forma en que la ORIT organizó el proceso de discusión de la PLA podría constituir también un buen modelo. Por último, una central regional activa puede organizar campañas de presión para solucionar ciertos problemas sindicales: la campaña contra los contratos de protección en México o contra la violación sistemática de los derechos sindicales en Colombia son buenos ejemplos.

---

<sup>1</sup> *ORIT Info* año 4 No 13, 7/2007.

***Revista Real Card***

Si se dan algunas de estas condiciones, si la nueva central sindical regional logra ubicarse como eje de la articulación entre las coordinadoras subregionales y las FSI y si se consigue aprovechar la favorable coyuntura política, entonces el sindicalismo latinoamericano incrementará su presencia y su visibilidad en el escenario internacional.

### **Bibliografía**

«La nueva Confederación Sindical de las Américas» en *ORIT Info* No 8, 4/2007.

«Reunión de secretariados de ORIT y CLAT en Panamá» en *ORIT Info* No 4, 2/2007.

Confederación Sindical de Comisiones Obreras: «Congreso Fundador de la Confederación Sindical Internacional. Viena 1-3 de noviembre de 2006», Cuadernos de Información Sindical No 74, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Secretaría de Política Internacional, 18 de enero de 2007, Madrid, disponible en <[www.ccoo.es/cscceo/menu.do?Información:Publicaciones:Cuadernos\\_de\\_Información\\_Sindical](http://www.ccoo.es/cscceo/menu.do?Información:Publicaciones:Cuadernos_de_Información_Sindical)>.

Corriente Sindical Clasista: «La nueva central sindical internacional», Brasil, 2006, mimeo.

Jacobsen, Kjeld: «La nueva central mundial: ¿pan y rosas?» en Consejo Consultivo Laboral Andino: *Reflexiones sobre la unidad internacional sindical*, CCLA / Plades, Lima, 2005, pp. 64-69, disponible en <[www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf](http://www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf)>.

Moreno, Juan: «Unidad sindical: un paso adelante» en Consejo Consultivo Laboral Andino: *Reflexiones sobre la unidad internacional sindical*, CCLA / Plades, Lima, 2005, pp. 30-33, disponible en <[www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf](http://www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf)>.

Oliveira, José Olivio: «Nueva Central Sindical y los desafíos para el movimiento sindical de las Américas» en *Cultura y Trabajo* No 68, 2006, Medellín, pp. 15-17.

Pacho, Valentín: «La utopía de la unidad sindical» en Consejo Consultivo Laboral Andino: *Reflexiones sobre la unidad internacional sindical*, CCLA / Plades, Lima, 2005, pp. 20-29, disponible en <[www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf](http://www.ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf)>.

**Revista Real Card**

ccla.org.pe/publicaciones/cuadernos-integracion/pdf/cuaderno14.pdf>.

Patroni, Viviana: «Labour Legislation Reform in Mexico and Argentina: The Decline and Fall of Corporatism?», Roberts Centre for Canadian Studies, 2000, <www.yorku.ca/robarts/archives/institute/2000/pdf/patroni.pdf>.

Plataforma Laboral de las Américas: <www.cioslorit.net/archivo\_up/plataLaborEs.pdf>.

Silvia, Stephen J.: «Ursachen und Bedeutung der Spaltung des AFL-CIO» en *WSI Mitteilungen* 11/2005, disponible en <www.american.edu/sis/silvia/attachments/AFLCIOSpaltung 2011.2005.pdf>.

Tabakow, Robert y Brigitte Pellar: *Globalisierung einmal anders*, AK-Wien Eigenverlag, Viena, 2006.

Traub-Merz, Rudolf y Juergen Eckl: «El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones. Análisis y propuestas», FES Sindical Regional, julio de 2007.

Wachendorfer, Achim: «Auf dem Weg zu einem globalen Gewerkschaftsverband: Lateinamerikanische Perspektiven», Friedrich-Ebert-Stiftung, Globale Gewerkschaftspolitik, septiembre de 2006.

Waterman, Peter: «The International Union Merger of November 2006: Top-Down, Eurocentric and... Invisible?» en *International Union Rights*, otoño de 2006.

*Octubre 2010*

# El despido discriminatorio en Guatemala y las dificultades en reinstalación

Miguel F. Canessa Montejo\*

---

## 1. El marco normativo guatemalteco del despido ilegal

La protección del despido discriminatorio se produce en dos de los supuestos en que la legislación guatemalteca sanciona con la reinstalación del trabajador a su puesto de labores<sup>1</sup>, así como al pago de los salarios devengados durante el despido hasta la reinstalación, además del pago de una multa a favor de la autoridad judicial. Este tipo de reparación es la excepción en el marco normativo guatemalteco, porque los despidos injustificados<sup>2</sup> traen como consecuencia que el empleador deba pagar una

---

\* Abogado y Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de la Maestrías de Derechos Humanos y de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Profesor Visitante de la Universidad Rafael Landívar y la Universidad del Valle de Guatemala. Consultor Internacional (miguelcanessa@hotmail.com)

<sup>1</sup> Conforme a la legislación laboral guatemalteca para el sector privado existen cuatro supuestos de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente: 1) la reinstalación de la madre trabajadora embarazada o en período de lactancia; 2) la reinstalación de un trabajador despedido ante la inamovilidad por emplazamiento en juicios colectivos; 3) la reinstalación de un dirigente sindical despedido por la inamovilidad de la directiva sindical; y, 4) la reinstalación de un trabajador despedido durante la formación del sindicato.

<sup>2</sup> Conforme al artículo 78 del Código de Trabajo, los despidos injustificados son los casos en que el empleador no pudo demostrar la justa causa dentro de un proceso judicial o efectúa el despido sin invocar una causa para justificarlo.

indemnización establecida por ley<sup>3</sup>; los daños y perjuicios que representan los salarios dejados de percibir por el trabajador desde el momento del despido hasta el pago de su indemnización; y las costas judiciales.

Esta protección especial de este tipo de despidos se encuentra fundamentada en el propio texto constitucional guatemalteco, específicamente en el artículo 102 sobre los “derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo”, los cuales fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades administrativas del Estado.

Considero oportuno dividir el análisis jurídico de este acápite en función a cada uno de los despidos estudiados para gozar de una visión sistémica de ellos, tanto en sus aspectos comunes como divergentes. Asimismo, analizar de manera conjunta las órdenes de reinstalación dentro del proceso especial de ejecución para estos dos tipos de despidos.

### **1.1 El despido discriminatorio por embarazo**

La Constitución guatemalteca establece una protección general a la maternidad en su artículo 52: “La maternidad tiene la protección del Estado, el que velará en forma especial por el estricto cumplimiento de los derechos y obligaciones que de ella se deriven”.

Posteriormente, en el propio texto constitucional se establece dentro del mundo laboral la protección de la mujer trabajadora frente al despido discriminatorio por embarazo o durante el período de lactancia en su artículo 102 inciso k), que es desarrollado también legislativamente por el Código de Trabajo.

---

<sup>3</sup> El primer párrafo del artículo 82 del Código de Trabajo establece que: “Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye una vez transcurrido el período de prueba, por razón de despido injustificado del trabajador, o por algunas de las causas previstas en el artículo 79, el patrono debe pagar a éste una indemnización por tiempo servido equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos y si los servicios no alcanzan a un año, en forma proporcional al plazo trabajado. Para los efectos del cómputo de servicios continuos, se debe tomar en cuenta la fecha en que se haya iniciado la relación de trabajo, cualquiera que ésta sea”.

### **Revista Real Card**

El artículo 102 en su inciso k) establece lo siguiente: "Protección a la mujer trabajadora y regulación de las condiciones en que deben prestar sus servicios. No deben establecerse diferencias entre casadas y solteras en materia de trabajo. La ley regulará la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, a quien no se le debe exigir ningún trabajo que requiera esfuerzo que ponga en peligro su gravidez. La madre trabajadora gozará de un descanso forzoso retribuido con el cien por ciento de su salario, durante los treinta días que precedan al parto y los cuarenta y cinco días siguientes<sup>4</sup>. En la época de la lactancia tendrá derecho a dos períodos de descanso extraordinarios, dentro de la jornada. Los descansos pre y postnatal serán ampliados según las condiciones físicas por prescripción médica".

Al lado del texto constitucional, Guatemala ha ratificado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen a la mujer trabajadora<sup>5</sup>, destacando la Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>6</sup> y los Convenios Nos. 103<sup>7</sup> y 111<sup>8</sup> de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

En el caso de la Convención se establece en su artículo 11, numeral 2 que: "A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;"

Respecto al Convenio No. 103 sobre protección de la maternidad de la OIT, su artículo 6 señala: "Cuando una mujer se ausente de su

---

<sup>4</sup> El artículo 152 del Código de Trabajo amplió el descanso por maternidad entre los treinta (30) días que precedan al parto y los cincuenta y cuatro (54) días siguientes al parto.

<sup>5</sup> Hay que tener presente que los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala gozan de rango constitucional en su ordenamiento jurídico, conforme lo establecen los artículos 46 y 102 inciso t de la Constitución.

<sup>6</sup> Ratificado el 12 de agosto de 1982.

<sup>7</sup> Ratificado el 13 de junio de 1989.

<sup>8</sup> Ratificado el 11 de octubre de 1960.

trabajo en virtud de las disposiciones del artículo 3 del presente Convenio, será ilegal que su empleador le comunique su despido durante dicha ausencia, o que se lo comunique de suerte que el plazo señalado en el aviso expire durante la mencionada ausencia". El artículo 3 del Convenio se refiere al período de descanso por maternidad que será como mínimo doce semanas.

En cuanto al Convenio No. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) establece en su artículo 1 la regla general que a efectos de esta norma internacional del trabajo, se entiende por discriminación: "a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

El mandato constitucional establece que la legislación laboral debe materializar esa protección de la mujer trabajadora. El Código de Trabajo guatemalteco lo implementa dentro del Título Cuarto (Trabajo sujeto a regímenes especiales), Capítulo Segundo (Trabajo de mujeres y menores de edad) en sus artículos 147 al 155.

Entre las medidas de protección a la mujer trabajadora se encuentra la prohibición del despido por estado de embarazo o período de lactancia establecido en el artículo 151 inciso c) del Código de Trabajo: "Se prohíbe a los patronos: Despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o período de lactancia, quienes gozan de inamovilidad. Salvo que por causa justificada originada en la falta grave a los deberes derivados del contrato, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 77 de este Código. En ese caso, el patrono debe gestionar el despido ante los tribunales de trabajo para lo cual deberá comprobar la falta y no podrá hacer efectivo el mismo hasta no tener la autorización expresa y por escrito del Tribunal. En caso el patrono no cumpliera con la disposición anterior, la trabajadora podrá concurrir a los tribunales a ejercitar su derecho de reinstalación en el trabajo que venía desempeñando y tendrá derecho a que se le paguen los salarios dejados de devengar durante el tiempo que estuvo sin laborar".

**Revista Real Card**

Esta regulación se complementa con el inciso d) del mismo artículo 151 del Código de Trabajo en los siguientes términos: “Para gozar de la protección relacionada con el inciso que antecede, la trabajadora deberá darle aviso de su estado al empleador, quedando desde ese momento provisionalmente protegida y dentro de los dos meses siguientes deberá aportar certificación médica de su estado de embarazo para protección definitiva”.

Conforme a la normativa guatemalteca, la protección en el despido de las mujeres trabajadoras embarazadas se produce de la siguiente forma:

1. La trabajadora debe comunicar a su empleador que se encuentra en estado de gravidez. La norma no establece ninguna formalidad sobre la forma en que la noticia deba ser comunicada al empleador, por lo que puede ser escrita o verbal.
2. Luego de dicha comunicación, la trabajadora embarazada se encuentra protegida provisionalmente frente a cualquier despido injustificado, debiendo aportar la certificación médica que ratifique su estado de gravidez dentro de los dos meses siguientes de producida la comunicación.
3. Con la certificación médica comunicada al empleador, la protección provisional se transforma en una inamovilidad en su puesto de labores hasta que culmine el período de lactancia<sup>9</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que la comunicación o el aviso al empleador se pueden producir inclusive al momento del despido. Asimismo, la Corte de Constitucionalidad señala que la certificación o constancia de embarazo establecido en el Código de Trabajo no opera a modo de requisito de admisibilidad, sino como

---

<sup>9</sup> Conforme al artículo 153 del Código de Trabajo, el período de lactancia cubre desde el día en que la madre retorna a sus labores y hasta diez (10) meses después, salvo que por prescripción médica éste deba prolongarse.

un medio probatorio. Con lo que su ausencia no debe interpretarse como justificación para validar un despido. Ambos criterios jurisprudenciales han alcanzado el carácter de “doctrina legal” conforme a la normativa guatemalteca al estar recogidos por tres sentencias sucesivas de la Corte de Constitucionalidad –las sentencias se encuentran en los expedientes 40-2007, 2455-2007 y 1466-2008 respectivamente-, con lo que los tribunales están obligados a respetar dichos criterios<sup>10</sup>.

4. El empleador sólo puede despedir a la trabajadora embarazada por alguna de las causales como falta grave establecidas en el artículo 77 del Código de Trabajo. Para ello, debe tramitar un incidente de falta ante el juzgado de primera instancia en materia laboral, a manera de probar la falta y sólo podrá hacer efectivo el despido cuando exista una autorización expresa y firme de los tribunales de trabajo. Esto significa que la legislación laboral guatemalteca no ha garantizado una inamovilidad absoluta para la trabajadora embarazada, porque se permite el despido por falta grave con previa autorización judicial.
5. Si el empleador despidiese a una trabajadora sin recurrir previamente a la autorización judicial, la trabajadora despedida puede demandar al juez de primera instancia en materia laboral para solicitar su reinstalación al puesto de labores y que se le paguen los salarios devengados entre la fecha del despido discriminatorio y su reinstalación a su puesto de labores. Esto significa que el incumplimiento de la autorización judicial conlleva la nulidad del despido de la trabajadora embarazada y su posterior reinstalación.

---

<sup>10</sup> El artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad establece: “Doctrina legal. La interpretación de las normas de la Constitución y otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para los otros tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido”.

### **Revista Real Card**

La legislación laboral guatemalteca no ha establecido una vía procedimental especial para el despido de la trabajadora embarazada, por lo que se ha interpretado que se ventila dentro de un proceso ordinario. Sin embargo, tampoco existiría un impedimento legal para que este proceso pudiese ser tramitado bajo la modalidad de un incidente de reinstalación –un proceso más rápido que el ordinario-, lo que le otorgaría una mayor celeridad, pero requeriría de un acuerdo de la Corte Suprema para otorgarle respaldo legal o una modificación a la legislación procesal laboral para evitar nulidades.

No existe una regulación específica sobre la protección al despido de las trabajadoras estatales embarazadas. El artículo 61 de la Ley de Servicio Civil reconoce en su numeral 4, que las servidoras públicas gozan de una licencia con goce de sueldo por gravidez, conforme al reglamento. A su vez, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil establece en su artículo 64 el derecho al descanso pre y postnatal en los siguientes términos: “Las madres servidoras del Estado tendrán derecho al descanso pre y postnatal de acuerdo con lo prescrito por las disposiciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. La servidora no protegida por el programa de maternidad del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, tendrá derecho a licencia con goce de salario o sueldo por el tiempo que dure el descanso pre y postnatal, y para poder disfrutar de esta licencia deberá acompañar a su solicitud, certificación médica ante la Autoridad Nominadora respectiva, en donde se haga constar el grado de embarazo y fecha probable del parto”.

La jurisprudencia constitucional ha sido explícita en señalar que la regulación del Código de Trabajo actúa supletoriamente en esta materia dentro de la regulación laboral de los trabajadores estatales, por lo que también se aplica a las trabajadoras embarazadas del sector público. Este criterio se encuentra respaldado por la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (Decreto 7-99), donde expresamente menciona que su ámbito de aplicación es general, aplicándose a todos los ámbitos de la interacción social, económica, política y cultural (artículo 5). En la referida Ley se recoge en su artículo 12 inciso f) la inamovilidad laboral, en cumplimiento

de la prohibición del despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad. Con lo que no hay duda que la protección del despido discriminatorio por embarazo no sólo se reduce al sector privado sino también cubre al sector público.

## 1.2 El despido antisindical

Al igual que la prohibición del despido discriminatorio por embarazo, la prohibición del despido antisindical se encuentra recogida en la Constitución guatemalteca. El primer párrafo del artículo 102 inciso q) del texto constitucional lo establece: "Derecho de sindicalización libre de los trabajadores. Este derecho lo podrán ejercer sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autorización previa, debiendo únicamente cumplir con llenar los requisitos que establezca la ley. Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato, debiendo gozar de este derecho a partir del momento en que den aviso a la Inspección General del Trabajo".

En el plano internacional también se ha establecido la prohibición de este tipo de despidos, especialmente en el marco de la (OIT). Los Convenios No. 98<sup>11</sup>, 110<sup>12</sup> y 141<sup>13</sup> ratificados por Guatemala lo recogen dentro de su normativa.

En el caso del Convenio No. 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva de la OIT lo señala en su artículo 1: "1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. 2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades

---

<sup>11</sup> Ratificado el 13 de febrero de 1952.

<sup>12</sup> Ratificado el 4 de agosto de 1961.

<sup>13</sup> Ratificado el 13 de junio de 1989.

**Revista Real Card**

sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

Respecto al Convenio No. 110 sobre las plantaciones, la OIT lo tiene recogido en su artículo 58, bajo los mismos términos que el Convenio 98.

En cuanto al Convenio No. 141 sobre las organizaciones de los trabajadores rurales, la OIT lo recoge en su artículo 3 numeral 2 bajo los siguientes términos: “2. Los principios de libertad sindical deberán respetarse plenamente; las organizaciones de trabajadores rurales deberán tener un carácter independiente y voluntario, y permanecer libres de toda injerencia, coerción o represión”.

Como se ha señalado anteriormente, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala gozan de rango constitucional dentro de su ordenamiento jurídico, por lo que estas tres normas internacionales del trabajo gozan de ese estatus y son de obligatorio cumplimiento en el país.

Bajo el marco de estas normas con rango constitucional, el Código de Trabajo guatemalteco regula la prohibición del despido antisindical bajo tres modalidades:

1. La prohibición del despido de los trabajadores que están constituyendo una organización sindical (artículo 209)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El artículo 209 señala: “Los trabajadores no podrán ser despedidos por participar en la formación de un sindicato. Gozan de inamovilidad a partir del momento en que de aviso por cualquier medio escrito la Inspección General del Trabajo, directamente o por medio de la delegación de ésta en su jurisdicción, que están formando un sindicato y gozarán de esta protección hasta sesenta días después de la inscripción del mismo. Si se incumpliese con lo establecido en este artículo, el o los trabajadores afectados deberán ser reinstalados en veinticuatro horas y el patrono responsable será sancionado con una multa equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas, debiendo además pagar los salarios y prestaciones económicas que estos hayan dejado de percibir. Si el patrono persiste en esta conducta por más de siete días, se incrementará en un cincuenta por ciento la multa incurrida. Si algún trabajador incurriera en alguna causal de despido de las previstas en el artículo 77 de este Código el patrono iniciará incidente de cancelación de contrato de trabajo para el solo efecto de que se autorice el despido”.

2. La prohibición del despido de los miembros del comité ejecutivo que dirigen al sindicato (artículo 223 inciso d)<sup>15</sup>
  
3. La prohibición del despido de los trabajadores de una empresa que se encuentra emplazada por un conflicto colectivo de carácter económico social (artículos 379<sup>16</sup> y 380<sup>17</sup>).

---

<sup>15</sup> El artículo 223 inciso d) señala: "Los miembros del Comité Ejecutivo gozan de inamovilidad en el trabajo que desempeñen durante todo el tiempo que duren sus mandatos y hasta doce meses después de haber cesado en el desempeño de los mismos. Dichos miembros no podrán ser despedidos durante el referido período, a menos que incurran en causa justa de despido, debidamente demostrada por el patrono en juicio ordinario ante el Tribunal de Trabajo competente. El beneficio que se establece en este inciso corresponde igualmente a todos los miembros del Comité Ejecutivo Provisional de un sindicato en vías de organización. Para tener derecho al mismo deben dar aviso de su elección a la Inspección General de Trabajo, gozando a partir de tal momento de ese privilegio".

<sup>16</sup> El artículo 379 señala: "Desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto para el solo efecto de que los patronos y trabajadores no puedan tomar la menor represalia uno contra el otro, ni impedirse el ejercicio de sus derechos. Si el patrono infringe esta disposición será sancionado con multa igual al equivalente de diez a cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes para las actividades no agrícolas. Además deberá reparar inmediatamente el daño causado por los trabajadores, y hacer efectivo el pago de los salarios y demás prestaciones dejadas de percibir durante el despido, sin que esto lo exonere de la responsabilidad penal en que haya podido incurrir. Si la conducta del patrono dura más de siete días se incrementará en un cincuenta por ciento (50%) la multa incurrida. Si es trabajador, o si fuera colectivamente un sindicato, quien infrinja esta disposición, será sancionado con una multa equivalente de uno a diez salarios mínimos mensuales para las actividades no agrícolas y estará obligado a reparar los daños y perjuicios causados".

<sup>17</sup> El artículo 380 señala: "A partir del momento a que se refiere el artículo anterior toda terminación de contratos de trabajo en la empresa en que se ha planteado el conflicto, aunque se trate de trabajadores, que no han suscrito el pliego de peticiones o que no se hubieren adherido al conflicto respectivo, debe ser autorizada por el juez quien tramitará el asunto en forma de incidente y sin que la resolución definitiva que se dicte prejuzgue sobre la justicia o injusticia del despido. Si se produce terminación de contratos de trabajo sin haber seguido previamente el procedimiento incidental establecido en este artículo, el Juez aplicará las sanciones a que se refiere el artículo anterior y ordenará que inmediatamente sea reinstalado él o los trabajadores despedidos y en caso de desobediencia duplicará la sanción conforme lo previsto en el artículo que precede. Si aún así persistiere la desobediencia ordenará la certificación de lo conducente en contra del infractor, para su procesamiento, sin que ello lo exonere de la obligación de reinstalar en su trabajo a los trabajadores afectados. El Juez actuará inmediatamente por constante de oficio o por denuncia la omisión del indicado procedimiento. En este último caso, su resolución de reinstalación debe dictarla dentro de las veinticuatro horas siguientes de haber ingresado la denuncia al tribunal y en la misma resolución designará a uno de los empleados del tribunal, para que en calidad de executor del mismo haga efectiva la reinstalación. El procedimiento de reinstalación que establece este artículo es aplicable también cuando se infrinja el derecho de inamovilidad que establece el artículo 209 de este Código".

**Revista Real Card**

En el primer supuesto se protege al colectivo de trabajadores que están organizando un sindicato en su centro de labores. La norma no es precisa sobre los trabajadores que laboran en la empresa y no están involucrados en la organización del sindicato. No obstante, la jurisprudencia laboral ha interpretado que la protección se extiende a todos los trabajadores con independencia de su involucramiento en la constitución del sindicato.

En el segundo supuesto se protege a los miembros del comité ejecutivo del sindicato que está compuesto como mínimo por tres trabajadores y como máximo por nueve trabajadores, conforme al artículo 223 inciso 3 del Código de Trabajo. La decisión sobre el número de miembros del comité ejecutivo corresponde a la propia organización sindical. La inamovilidad de estos dirigentes sindicales se mantiene mientras se desempeñen en sus cargos dirigenciales y hasta un año después de haber cesado en sus cargos.

En el tercer supuesto se protege a todos los trabajadores de la empresa donde se inicia una negociación colectiva con la presentación del pliego de reclamos ante el juez competente donde se ubica su centro de labores. En la legislación guatemalteca la presentación del pliego de reclamos la pueden realizar los sindicatos o los comités ad hoc, y desde ese momento la empresa se encuentra “emplazada”, por lo que mientras no se levante el emplazamiento por medio de una resolución judicial, los trabajadores gozan de inamovilidad en sus puestos de labores. En Guatemala existe un número significativo de empresas u organismos públicos que se encuentran emplazados indefinidamente, en razón de que los empleadores no levantan los emplazamientos, incluso habiéndose suscrito un pacto colectivo o un arreglo directo.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que los trabajadores de confianza no son protegidos por la inamovilidad, en razón que la legislación guatemalteca establece claros distingos entre los trabajadores de confianza con el resto de personal de la empresa. Asimismo, la jurisprudencia resalta que los trabajadores de confianza defienden los intereses del empleador, lo opuesto a lo que busca proteger la inamovilidad –las represalias que puedan provenir del

empleador por el conflicto colectivo existente- (Exp. 236-2009). De igual modo, se ha señalado que la inamovilidad no supone que los trabajadores en período de prueba o los trabajadores temporales deban conservar sus puestos de labores dentro de la empresa, luego de haberse cumplido el plazo de ley.

En los tres supuestos se establece que los trabajadores gozan de inamovilidad en sus puestos de labores, por lo que:

1. Están prohibidos los despidos que no estén justificados bajo una falta grave señalada en el artículo 77 del Código de Trabajo.
2. Esos despidos previamente deben recibir la autorización judicial para poder ser materializados, con lo que tampoco cabe un despido directo justificado sin mediar su trámite en un proceso laboral.
3. En el caso que se produzca un despido antisindical incumpliendo la normativa reseñada, el despido es nulo y se ordena la inmediata reinstalación del trabajador afectado, además que se prescribe el pago de daños y perjuicios que cubren los salarios devengados entre la fecha del despido y el cumplimiento de la orden de reinstalación, y la multa respectiva por la violación de la normativa laboral.
4. Si el empleador se rehúsa a cumplir con la orden de reinstalación, el juez de trabajo ordenará la *certificación de lo conducente* que significa comunicar al Ministerio Público el incumplimiento de la resolución judicial y que se inicie un proceso penal por desobediencia.

La regulación del despido de los trabajadores estatales se encuentra establecida en la Ley de Servicio Civil (Decreto 17-48), en los artículos 76 al 84 y en la Ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores estatales (Decreto 71-86). Asimismo, si bien no hay una mención expresa sobre la protección frente al despido antisindical, la jurisprudencia ha interpretado que se aplica

**Revista Real Card**

supletoriamente el Código de Trabajo mientras no se encuentre en contradicción con ambas normas.

La Ley de Servicio Civil señala que los servidores públicos –por oposición y sin oposición– sólo pueden ser destituidos de sus puestos, si incurren en una causal de despido debidamente comprobada (artículo 76). Ese mismo artículo establece las causas justas de despido que son muy similares a las del artículo 77 del Código de Trabajo. De igual modo, el artículo 83 de la Ley de Servicio Civil señala que la reinstalación de un servidor público genera una nueva relación de trabajo, pero deja a salvo los derechos adquiridos con anterioridad que no hubieren sido cubiertos conforme esta ley; se exceptúan los que hubieren sido retirado por las causales del artículo 76.

La Ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores estatales establece en su artículo 4 c) lo siguiente: “c. Acreditado el cumplimiento del requisito anterior<sup>18</sup>, inmediatamente el juez resolverá dando trámite a la solicitud y al pliego de peticiones respectivos y se entenderá planteado el conflicto, para el solo efecto de que ninguna de las partes tome represalias en contra de la otra ni le impida el ejercicio de sus derechos. No constituyen actos de represalias, los que disciplinen infracciones laborales o impliquen el ejercicio de derechos contenidos en la ley. En consecuencia, los trabajadores podrán dar por concluida su relación laboral sin autorización judicial, cuando exista causal de despido indirecto imputable al Estado o en caso de renuncia, conservando el derecho al reclamo de las prestaciones que por ley pudieran corresponderles, acudiendo a los procedimientos legales que le sean aplicables. Tampoco constituyen actos de represalia por parte del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas, la cancelación de nombramientos o contratos de trabajo en los casos siguientes: c.1) Cuando el trabajador incurra en causal de despido justificado; y, c.2) En los casos de huelga acordada y mantenida de hecho sea cual fuere su denominación siempre que implique

---

<sup>18</sup> La Ley se refiere al agotamiento de la vía directa en el conflicto colectivo de los trabajadores estatales.

abandono o suspensión de labores en forma colectiva, o afecte servicios públicos declarados esenciales en la presente ley. En estos casos, la autoridad nominadora del Estado y de sus entidades descentralizadas y autónomas, quedan facultadas para cancelar nombramientos y contratos de trabajo, sin responsabilidad de su parte y sin previa autorización judicial”.

Conforme a la legislación sobre la protección del despido de los trabajadores estatales, los dos primeros supuestos del régimen privado no están en contradicción con la regulación existente, por lo que deben aplicarse de la misma forma que lo estipula el Código de Trabajo. En cambio, en el tercer supuesto sobre la protección del despido para los trabajadores de una empresa emplazada si existe una regulación específica para los trabajadores estatales, con lo que la aplicación supletoria de los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo está sujeta a dicha regulación

Inicialmente, la jurisprudencia constitucional interpretó que los trabajadores estatales de organismos públicos emplazados podían ser despedidos de sus puestos de labores sin necesidad de recurrir a la autorización judicial establecida en los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo, en razón que bastaba que se le atribuya al trabajador haber cometido la falta grave para justificar la sanción. La Corte de Constitucionalidad sostuvo que la reinstalación sólo se produce cuando la causa de la destitución deriva de la represalia del empleador hacia el trabajador motivado por el conflicto colectivo, pero la sola invocación de una causa justa de despido sobre el trabajador significaba que esa protección especial no se aplicaba para ese caso.

Sin embargo, en los últimos años la Corte se apartó de ese criterio, señalando que si bien la entidad pública emplazada puede despedir a los trabajadores estatales por causa justificada establecida en la ley, dicho despido requiere la autorización judicial previa para implementarla, siendo nulo el despido que incumpla este requisito. Como puede observarse, la Corte de Constitucionalidad ha adoptado la posición de interpretar de manera similar la protección de los trabajadores del régimen privado y del régimen público,

conforme al artículo 380 del Código de Trabajo, fundamentando que este artículo no está en contradicción con la Ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores estatales.

### **1.3 El cumplimiento de las órdenes de reinstalación**

Luego de comprobarse que se ha configurado un despido ilegal –discriminatorio por embarazo o antisindical- y existe una sentencia o auto firme que lo establece, la legislación guatemalteca señala que el juez de trabajo en la etapa de ejecución del proceso debe emitir una orden de reinstalación.

En el caso de las trabajadoras despedidas por embarazo o durante el período de lactancia y los trabajadores despedidos del comité ejecutivo del sindicato, la orden de reinstalación proviene de la ejecución de sentencias del proceso ordinario regulado en los artículos 425 al 428 del Código de Trabajo. Mientras que los trabajadores despedidos por la formación de un sindicato y los trabajadores despedidos en una empresa u organismo público emplazado, la orden de reinstalación proviene de la ejecución de un auto de un incidente de reinstalación regulados en los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo.

La resolución judicial de reinstalación está compuesta por tres partes:

1. La orden de reinstalación en sentido estricto que se refiere al mandato de ejecución para que se reinstale al trabajador despedido ilegalmente en su puesto de labores o en otro igual o mejor categoría al que venía desempeñando al momento de ser despedido;
2. El pago de daños y perjuicios que cubre los salarios devengados entre la fecha del despido y el cumplimiento del mandato de reinstalación;
3. El pago de la multa por la violación de la normativa laboral guatemalteca.

El juez de trabajo nombra un ministro ejecutor, quien tiene la responsabilidad de dar cumplimiento a la resolución judicial que contiene la orden de reinstalación, y debe constituirse en el centro de labores para ejecutarlo. El ministro ejecutor nombrado suele ser el notificador del juzgado de primera instancia en materia laboral o del juzgado de paz donde se encuentra el centro de labores. El ministro ejecutor levanta un acta de reinstalación donde describe la actuación en la ejecución de la resolución judicial, señalando especialmente si se cumplió o no con la reinstalación del trabajador. Esa acta de reinstalación es entregada a las partes que intervinieron en la ejecución de la resolución y es comunicada al juez laboral para que tome conocimiento de los hechos.

La etapa de ejecución –como se resalta en el siguiente acápite– tiene dos serias dificultades. Por un lado, el ministro ejecutor es un notificador que carece muchas veces de la experiencia o la capacidad para enfrentar una situación conflictiva como la reinstalación del trabajador, con lo que la ejecución puede frustrarse por estas razones. Por otro lado, la redacción del acta de reinstalación del ministro ejecutor suele ser confusa por lo que no queda claramente establecido si el trabajador fue realmente reinstalado en su puesto de labores. Esta última deficiencia trae serias consecuencias jurídicas, porque no le permite al juez laboral tomar las acciones judiciales pertinentes ante la falta de claridad del acta. Asimismo, en muchos casos, las deficiencias en la redacción del acta permiten que los empleadores renuentes a cumplir con la reinstalación procedan a presentar recursos que entorpecen la ejecución del proceso, aprovechando la falta de claridad del documento.

Para superar estas dificultades sería pertinente elaborar un protocolo de actuación del ministro ejecutor, que le permita enfrentar las más variadas posibilidades en la ejecución de la reinstalación –desde si el empleador se rehúsa a permitir el ingreso del ministro notificador al centro de labores hasta el simple rechazo a cumplir con el mandato judicial-. Asimismo, capacitar a los notificadores de los juzgados laborales, mixtos o de paz que van a ser nombrados como ministros ejecutores de las órdenes de reinstalación, para que

**Revista Real Card**

puedan cumplir a cabalidad su función. De igual modo, elaborar modelos de actas de reinstalación aprobados por el Ordenamiento Judicial, donde se eviten las deficiencias señaladas. Finalmente, evaluar si el nombramiento del ministro ejecutor debería recaer sobre el oficial del juzgado en vez del notificador.

Comunicada el acta de reinstalación en el juzgado de primera instancia laboral donde se señala el incumplimiento de la resolución judicial, el juez tiene la obligación de duplicar la sanción establecida por el incumplimiento y si aún el empleador persistiese con la desobediencia a la orden judicial, el juez debe proceder a ordenar la *certificación de lo conducente* en contra del infractor para su procesamiento penal. En el caso de que el empleador desobediente pertenezca al sector privado, el delito cometido se encuentra recogido en el artículo 414 del Código Penal<sup>19</sup>; en el caso de que el empleador desobediente pertenezca al sector público, el delito cometido se encuentra recogido en el artículo 420 del Código Penal<sup>20</sup>.

La legislación guatemalteca es muy precisa en señalar que el juez debe ordenar la *certificación de lo conducente* si el empleador se rehúsa a cumplir el mandato judicial que ordena la reinstalación del trabajador. Es una obligación que debe cumplir el juez de oficio, aunque esto no impide que también lo solicite el trabajador afectado. La *certificación de lo conducente* es la comunicación judicial del juez laboral al Ministerio Público o al Centro Administrativo de Gestión Penal sobre la desobediencia judicial que se produce con la orden de reinstalación y que se inicie el proceso penal correspondiente.

---

<sup>19</sup> El artículo 414 señala: “Desobediencia. Quien desobedeciere abiertamente un orden de un funcionario, autoridad o agente de autoridad, dictada en el ejercicio legítimo de las atribuciones, será sancionado con multa de cinco mil a cincuenta mil quetzales”.

<sup>20</sup> El artículo 420 señala: “Desobediencia. El funcionario o empleado público que se negare a dar el debido cumplimiento a sentencias, resoluciones u órdenes de autoridad superior dictadas dentro de los límites de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de doscientos a dos mil quetzales”.

A pesar que la normativa laboral y penal es precisa sobre cómo debe actuar el juez laboral ante esta situación, un significativo número de procesos en la etapa de ejecución de las sentencias o autos que ordenan la reinstalación de los trabajadores no se cumple, es decir el juez no ordena la *certificación de lo conducente*.

En mi opinión, el juez que no cumple con este mandato legal está incurriendo en un incumplimiento de deberes tipificado en el artículo 419 del Código Penal<sup>21</sup>, así como en una falta grave del régimen disciplinario establecido en el artículo 40 inciso b) de la Ley de la Carrera Judicial (Decreto 41-99)<sup>22</sup>.

Resulta importante resaltar que en el *Libro Blanco*, Guatemala se comprometió a reformar la Ley de la Carrera Judicial e incluir una sanción específica a los jueces laborales, cuando éstos incurran en negligencia en la ejecución de las órdenes de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente. Dicha reforma legal no se ha producido y sería pertinente aplicar. Sin embargo, considero que el artículo 40 inciso b) de la Ley de la Carrera Judicial es suficiente -mientras no se implemente la reforma legal- para implementar sanciones disciplinarias a los jueces laborales que retrasan y descuidan injustificadamente la tramitación de la *certificación de lo conducente*.

En todo caso, la Corte Suprema podría emitir un acuerdo para precisar la obligación de los jueces en ordenar la *certificación de lo conducente* cuando se cumple el supuesto establecido por la ley ante el incumplimiento de la orden de reinstalación. Asimismo, la Corte Suprema podría promover que los jueces unificasen criterios sobre las acciones judiciales que deben implementar ante el incumplimiento de la resolución judicial, especialmente respecto a la orden de *certificación de lo conducente*.

---

<sup>21</sup> El artículo 419 señala: "Incumplimiento de deberes. El funcionario o empleado público que omitiere, rehusara hacer o retardare algún acto propio de su función o cargo será sancionado con prisión de uno a tres años".

<sup>22</sup> El artículo 40 señala: "Faltas graves. Son faltas graves: b) Incurrir en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos y/o diferir las resoluciones, por otro motivo que no sean los señalados en la ley procesal de la materia".

### **Revista Real Card**

Finalmente, si el juez laboral cumple con ordenar la *certificación de lo conducente*, esto no debería interpretarse como que le impide dar seguimiento al caso dentro del proceso penal, asegurando el estrecho vínculo entre la desobediencia a la resolución judicial en el campo laboral y la condena penal al empleador renuente a acatar la reinstalación.

## **2. El estudio de expedientes judiciales sobre despidos ilegales**

El siguiente paso en el estudio es revisar algunos expedientes judiciales que permiten valorar la praxis real de los despidos ilegales que se tramitan en el Organismo Judicial guatemalteco. Para ello se han podido analizar treinta (30) expedientes judiciales de despidos ilegales –tanto en trámite como concluidos- a lo largo de las diversas instancias judiciales en que se han desenvuelto –laborales y constitucionales-. Si bien no son una muestra estadística con la que se pueda generalizar sus resultados al conjunto de este tipo de procesos, sin embargo puede servir como una pauta sobre lo que realmente ocurre en estos procesos laborales.

El interés de la lectura de los expedientes se ha concentrado especialmente sobre el rol que cumple el juez laboral dentro del proceso, especialmente en la etapa de ejecución de las sentencias donde se ubica la reinstalación de los trabajadores despedidos ilegalmente. Asimismo, tratar de medir la duración en el tiempo de este tipo de procesos. Al lado de ello, los expedientes muestran una serie de dificultades en el proceso que merecen atenderse en el estudio, porque afectan directamente la celeridad del proceso laboral.

### **2.1 La duración del proceso laboral del despido ilegal**

Como se ha señalado en párrafos anteriores, los despidos ilegales son tramitados en procesos ordinarios para los casos del despido discriminatorio de la trabajadora embarazada y los despidos de trabajadores miembros del comité ejecutivo del sindicato; mientras

son tramitados en incidentes de reinstalación los casos de despidos de trabajadores que están constituyendo un sindicato y los trabajadores de empresas emplazadas en un conflicto colectivo.

De acuerdo a esta división los incidentes de reinstalación resultan siendo más rápidos en razón que se conmina al juez laboral a que proceda con la reinstalación, ni bien se demuestre el emplazamiento a la empresa, conforme lo establece el artículo 380 del Código de Trabajo. Sin embargo, se está produciendo una tendencia de acercar la duración de ambos tipos de procesos en el tiempo, por el abusivo uso de la acción de amparo.

Excluyendo los ocho (8) expedientes judiciales que se encuentran en trámite de nuestro estudio, los restantes veintidós (22) expedientes judiciales finalizados han tenido una duración promedio de cuatro (4) años y tres (3) meses: 1,580 días calendario.

El rango de duración de los expedientes judiciales transcurre desde los 141 días del más breve porque concluye con un acuerdo de conciliación hasta el expediente más prolongado que tiene una duración de 3,285 días (casi diez años). La disparidad entre ambos rangos revelaría no sólo que la dispersión de los procesos laborales guatemaltecos es sustancial, es decir que resulta difícil plantear que el promedio se ajuste a una concentración de expedientes alrededor de esa cifra sino más bien que los rangos esconden la variabilidad de la duración en el tiempo de un proceso laboral.

En el caso de los quince (15) expedientes tramitados en juicios ordinarios su duración promedio es de cinco (5) años y cuatro (4) meses: 1,945 días calendario. Mientras los siete (7) expedientes tramitados como incidentes de reinstalación tuvieron una duración promedio de dos (2) años: 730 días calendario. Con independencia de que los incidentes de reinstalación deberían ser más breves que los procesos ordinarios, éstos se alejan notablemente del promedio que líneas arriba identificamos, porque tienen una duración mayor de un año. Asimismo, los incidentes de reinstalación duran dos años, a pesar de que el propio diseño procesal del incidente tiene

### **Revista Real Card**

como objetivo reinstalar rápidamente al trabajador afectado por un despido ilegal fácilmente demostrable.

Si a estas cifras uniéramos los ocho (8) expedientes que continúan en trámite, probablemente los resultados en la duración del tiempo serían más prolongado en razón que algunos de ellos todavía están en la primera etapa de la acción de amparo ante la Corte Suprema, con la expectativa que -independientemente de la sentencia que se pronuncie- serán elevados en apelación ante la Corte de Constitucionalidad.

En resumen, la duración en el tiempo de un expediente judicial que tramita un despido ilegal es excesiva y resulta siendo muy grave, tomando en cuenta que se trata de la protección de derechos fundamentales conforme lo establece la propia Constitución guatemalteca.

## **2.2 La acción de amparo en los procesos de despidos ilegales**

Uno de los problemas más grave que enfrenta el proceso laboral guatemalteco es el abuso de las acciones de amparo dentro de él, porque ha provocado que el proceso laboral se transforme de una instancia plural –juzgado de primera instancia y la sala de la corte de apelaciones- en una de cuatro instancias al agregarse con la acción de amparo su trámite ante la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad.

Conforme al Código de Trabajo guatemalteco, el proceso ordinario se tramita en dos instancias: (1) juzgados de primera instancia en materia laboral; (2) Las salas de las cortes de apelaciones. Contra las sentencias de segunda instancia no caben más recursos que los de aclaración y ampliación (artículo 373 del Código de Trabajo).

Sin embargo, en la casi totalidad de los procesos laborales de nuestro estudio-, la parte que no está conforme con la sentencia de segunda instancia presenta una acción de amparo contra la Sala laboral o mixta de la corte de apelaciones, señala que la Sala

ha violado el debido proceso o un derecho fundamental dentro del proceso, amparándose en el artículo 265 de la Constitución<sup>23</sup> y los artículos 8<sup>24</sup> y 10<sup>25</sup> de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Inconstitucionalidad (Decreto 1-86).

La legislación constitucional establece que la sola presentación de la acción de amparo contra la Sala Laboral o Mixta que emitió la sentencia de segunda instancia debe otorgársele trámite, en razón de asegurar que se protejan los derechos fundamentales ante la amenaza, la restricción o la violación que pueda producir la sentencia. La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Inconstitucionalidad (en adelante, Ley de Amparo) lo establece en los artículos 10 inciso h)<sup>26</sup> y 33<sup>27</sup> sobre el trámite del amparo bajo

---

<sup>23</sup> El artículo 265 de la Constitución establece: "Procedencia del amparo. Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan".

<sup>24</sup> El artículo 8 señala: "Objeto del amparo. El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones o disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violaciones de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan".

<sup>25</sup> El primer párrafo del artículo 10 señala: "Procedencia del amparo. La procedencia del amparo procede se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado".

<sup>26</sup> El artículo 10 inciso h) establece: "Toda persona tiene derecho a pedir amparo, entre otras cosas: h) En los asuntos de las órdenes judicial y administrativo, que tuvieran establecidos en la ley procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso el interesado de los recursos establecidos por la ley, subsiste amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan",

<sup>27</sup> El artículo 33 establece: "Trámite inmediato al amparo. Los jueces y tribunales están obligados a tramitar los amparos el mismo día en que les fueron presentados, mandando pedir los antecedentes o en su defecto informe circunstanciado a la persona, autoridad, funcionario o empleado contra el cual se haya pedido amparo, quienes deberán cumplir remitiendo los antecedentes o informando dentro del perentorio término de cuarenta y ocho horas, más el de la distancia, que fijará el tribunal en la misma resolución, a su prudente arbitrio. Si dentro del indicado término no se hubiesen enviado los antecedentes o el informe, el tribunal que conozca del caso, deberá decretar la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento reclamado".

### **Revista Real Card**

este supuesto, con lo que formalmente se faculta que cualquier proceso judicial pueda ser revisado por medio de un amparo contra el Organismo Judicial. Además, la Ley establece que el incumplimiento de dar trámite al amparo conlleva una sanción sobre el juez (artículo 77 inciso a)<sup>28</sup>.

Aunque esto pueda resultar contradictorio con lo señalado en el párrafo anterior, existen abundantes sentencias de la Corte de Constitucionalidad que afirman: “En materia judicial el amparo por su naturaleza subsidiaria y extraordinaria no constituye un medio de revisión de lo resuelto por tribunales de la jurisdicción ordinaria, ya que compete exclusivamente a ellos resolver los conflictos que se presenten en el marco de su jurisdicción y competencia; por lo que en este caso el amparo no puede proceder, sobre todo cuando no se evidencia una violación a derecho constitucional alguno (...)”. En realidad para comprender esta aparente contradicción entre permitir el trámite de acciones de amparos contra las sentencias de las salas laborales de las cortes de apelaciones y el pronunciamiento jurisprudencial constitucional de que el amparo no es un medio de revisión de lo resuelto por los tribunales de trabajo, reside en que la legislación constitucional es permisible con el trámite del amparo aunque luego la sentencia constitucional cuestione su procedencia.

Por supuesto, esto ha significado que la acción de amparo se convierta en un recurso judicial utilizado por las partes que ha transformado la instancia plural en un proceso con dos etapas: (1) la primera etapa laboral que se produce ante los tribunales de trabajo y concluye con la sentencia de la sala laboral o mixta; (2) la segunda etapa constitucional que se inicia con la acción de amparo contra la sala laboral o mixta que emitió la sentencia y concluye con la sentencia de la Corte de Constitucionalidad. La gran mayoría de los procesos laborales guatemaltecos tienen esta dinámica y los procesos por despidos ilegales no son ajenos a ello.

---

<sup>28</sup> El artículo 77 inciso a) establece: “Causas de responsabilidad. Causan responsabilidad: a) La negativa de admisión de un amparo o el retardo malicioso en su tramitación. El retardo se resume malicioso, pero admite prueba en contrario;”.

La consecuencia directa de esta duplicación de etapas es la prolongación de los procesos laborales en su duración. Si tomamos como ejemplo los expedientes que se han revisado, casi todos tienen una acción de amparo con posterioridad a la sentencia de segunda instancia y si medimos el tiempo que duró el trámite de la etapa constitucional de esos procesos, descubrimos que su duración promedio fue de 720 días calendario, es decir casi dos años. Con lo que si, recuperamos los datos del anterior punto, se puede establecer que cerca de la mitad de la duración de un proceso laboral se ventila en la etapa constitucional.

La ausencia de un recurso de casación en el proceso laboral guatemalteco puede explicar porque se recurre sistemáticamente a la acción de amparo, convirtiéndose en un mecanismo de revisión de las sentencias en segunda instancia, aunque la Corte de Constitucionalidad señale lo contrario en su jurisprudencia. Basta revisar la jurisprudencia constitucional en materia laboral para descubrir que la gran mayoría proviene de acciones de amparos contra salas laborales o mixtas, corrigiendo la interpretación que los tribunales de trabajo habían desarrollado en sus sentencias.

El equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales en materia laboral y procesal que logra el acción de amparo y la inadmisibilidad manifiesta de aquellas acciones de amparo que buscan simplemente prolongar el proceso judicial debe ser el objetivo de cualquier reforma legal en Guatemala sobre esta materia, tema que analizaremos en un posterior acápite.

### **2.3 La disparidad en la actuación judicial sobre la ejecución de las sentencias en despidos ilegales**

Guatemala sostiene en una nota del *Libro Blanco* que la demora en la reinstalación de un trabajador en un caso de un despido ilegal no debe ser relacionada con la negligencia de los jueces, ya que la misma obedece al uso de los recursos de apelación y amparo a que tienen derecho tanto empleador como trabajador. En otras palabras, que la prolongación en la duración en el tiempo de los

**Revista Real Card**

procesos de despidos ilegales no es una responsabilidad de los jueces, por lo que no se trata de una negligencia judicial.

En mi opinión, es parcialmente cierta la afirmación de Guatemala. Efectivamente, la normativa vigente ha permitido que el proceso laboral se desarrolle en dos etapas –laboral y constitucional- lo que ha alargado innecesariamente los juicios. Sin embargo, sí existe una responsabilidad de los jueces que las órdenes de reinstalación provenientes de sentencias o autos firmes no se materialicen.

En la revisión de los expedientes se resalta que los jueces actúan de manera dispar cuando se llega a esta etapa de la ejecución del proceso. Un significativo número de expedientes continúan en trámite porque los jueces laborales ni han hecho cumplir la orden de reinstalación, ni tampoco han ordenado la *certificación de lo conducente*, con lo que el caso se encuentra en un “limbo judicial”. Mientras en otros casos, los jueces laborales han cumplido con ordenar la *certificación de lo conducente* ante el incumplimiento del mandato judicial por parte de los empleadores, y como resultado de esta actuación judicial, los empleadores han cumplido con reinstalar al trabajador ante el temor de la sanción penal<sup>29</sup>.

A modo de ejemplo sobre las disparidades en la actuación de los jueces lo encontramos en dos casos paradigmáticos, donde no sólo son similares en su supuesto sino que también coinciden en el tiempo de la actuación judicial:

- En el Expediente 12-2008 (Incidente de reinstalación) ante el Juzgado Quinto de Trabajo de Ciudad de Guatemala, el juez decide declarar no ha lugar el pedido del trabajador que se ordene la *certificación de lo conducente* al haberse rehusado el empleador en cumplir la orden de reinstalación, como consta claramente del acta de reinstalación del 12 de febrero de 2008. Como se ha señalado, el

---

<sup>29</sup> No se puede afirmar que la *certificación de lo conducente* del artículo 380 del Código de Trabajo sea suficiente acicate para que los empleadores privados cumplan con las órdenes de reinstalación, porque como hemos resaltado la sanción penal de la desobediencia (artículo 414 del Código Penal) es sólo una multa. Sin embargo, es cierto que muchos casos se han resuelto con esta acción judicial.

artículo 380 del Código de Trabajo ordena que ante tal supuesto, el juez de oficio deba ordenar la *certificación de lo conducente*. Sin embargo, el juez sin motivar su resolución deniega el pedido de parte y permite que el empleador posteriormente presenté una acción de amparo que mantiene el caso en trámite ante la Sala de Amparo de la Corte Suprema.

- En el Expediente 103-1999 (Proceso Ordinario) ante el Juzgado Séptimo de Trabajo de Ciudad de Guatemala, el juez decide ordenar la *certificación de lo conducente* de oficio el 14 de febrero de 2008, luego de recibir el acta de reinstalación donde consta que el empleador se rehusó de cumplir el mandato judicial.

Como puede observarse, ante la misma situación jurídica –el rechazo del empleador para acatar la resolución judicial firme que ordena la reinstalación- los jueces laborales actúan de manera distinta, a pesar que el mandato legal es preciso sobre ordenar la *certificación de lo conducente*.

Otro punto que merece resaltarse en esta etapa del proceso, a partir de la lectura de los expedientes judiciales, es que las actas de reinstalación elaboradas por los ministros ejecutores tienen serias deficiencias. En primer lugar, no existe un modelo común en cuanto a su redacción por lo que la información sobre los hechos resulta muy dispar y hasta confusa. En segundo lugar, las actas suelen ser muy descriptivas sobre los hechos que la rodean, en vez de ser precisas sobre el cumplimiento o el rechazo a la orden de reinstalación, esto provoca que los jueces se enfrenten ante una situación de ambigüedad u oscuridad sobre ellas. En tercer lugar, las actas evidencian que los ministros ejecutores carecen de la capacidad para ejecutar las órdenes de reinstalación, en muchas de ellas se trasluce la debilidad de su actuación ante el empleador, facilitando el incumplimiento del mandato judicial.

Este panorama de disparidad en la actuación judicial perjudica el cumplimiento de las órdenes de reinstalación proveniente de sentencias o autos firmes. En sentido estricto no se requiere ninguna reforma legal que precise la obligación del juez en ordenar

**Revista Real Card**

la *certificación de lo conducente* ante el reiterado incumplimiento de la orden de reinstalación, porque esto lo establece con claridad el artículo 380 del Código de Trabajo. Por lo tanto existe responsabilidad de los jueces laborales cuando se produce este tipo de incumplimiento de sus deberes, conforme lo tipifica el artículo 419 del Código Penal, con independencia de las sanciones internas dentro del Organismo Judicial. Conforme a ello, no se ajusta a la verdad afirmar que no exista negligencia judicial de los jueces laborales ante el significativo número de órdenes de reinstalación incumplidas hasta la fecha en el país.

## Conclusiones

La protección del despido ilegal discriminatorio se encuentra establecida en la propia Constitución guatemalteca y en las normas internacionales del trabajo vinculantes para Guatemala, que señalan que en estos casos el juez laboral debe ordenar al empleador la reinstalación del trabajador como medida de reparación de la violación normativa (*restitutio in integrum*); además del pago de los salarios devengados entre la fecha del despido ilegal y la reinstalación del trabajador en su puesto de labores; y el pago de una multa.

En el caso de la madre trabajadora, se prohíbe que sea despedida durante el embarazo y el período de lactancia, salvo que haya cometido una falta grave tipificada como causa justa en el artículo 77 del Código de Trabajo, debiendo el empleador solicitar la autorización judicial para implementar el despido. Si el empleador despide a la trabajadora sin la autorización judicial, la legislación declara el despido nulo y le ordena reponerla en su puesto de labores.

En el caso de los trabajadores protegidos por sus actividades sindicales, la legislación establece tres grupos protegidos ante el despido antisindical: a) los trabajadores que están constituyendo una organización sindical; b) los trabajadores miembros del comité ejecutivo del sindicato; c) los trabajadores que laboren en una empresa que se encuentra emplazada por un conflicto colectivo de carácter económico social. Al igual que la madre trabajadora, los trabajadores gozan de inamovilidad en sus puestos de labores, por lo que sólo pueden ser despedidos si cometen una falta grave tipificada como causa justa por el artículo 77 del Código de Trabajo. El empleador debe solicitar la autorización judicial para implementar el despido; el incumplimiento de esta exigencia acarrea que el despido sea nulo y se ordene la reinstalación del trabajador.

Al comprobarse en un proceso laboral –juicio ordinario o incidente de reinstalación- que se ha producido un despido ilegal y existe una

### **Revista Real Card**

sentencia o auto firme, el juez ordena la reinstalación del trabajador, nombrando un ministro ejecutor, quien tiene la responsabilidad de ejecutar la resolución judicial. El ministro ejecutor levanta un acta de reinstalación, donde establece si el empleador ha acatado el mandato judicial de reinstalación. En el caso que se produzca una desobediencia a la resolución judicial, el juez duplica la sanción establecida y si la desobediencia se mantiene, el juez debe ordenar la certificación de lo conducente, que consiste en la comunicación al Ministerio Público sobre la desobediencia judicial que viene cometiendo el empleador para que se inicie un proceso penal contra él.

En la revisión de los expedientes judiciales se ha podido descubrir que los jueces no cumplen con el mandato legal que ordena la certificación de lo conducente ante el incumplimiento del empleador en acatar la resolución judicial de reinstalación. Esta es una de las razones porque las órdenes de reinstalación no se cumplen, en razón que los empleadores no reciben ningún tipo de sanción por su desobediencia judicial, a pesar de que ésta se encuentra debidamente tipificada por el Código Penal (artículos 414 y 420 respectivamente). Existe una responsabilidad del juez laboral por el incumplimiento de sus deberes que es sancionado penal (artículo 419) y administrativamente (artículo 40 inciso b de la Ley de la Carrera Judicial).

Otro obstáculo que se descubre con la lectura de los expedientes es que las actas de reinstalación elaboradas por los ministros ejecutores suelen ser confusas, lo que no permite establecer con certeza si se acató la resolución judicial de reinstalación. Así, en muchos casos, el juez no puede implementar las sanciones dispuestas por la ley porque el acta de reinstalación es poco precisa. Esto revela que el ministro ejecutor que suele ser el notificador del juzgado laboral o mixto o del juzgado de paz, carece de la capacidad para enfrentar esta importante labor.

Una de las dificultades más graves que enfrenta este tipo de procesos judiciales es su excesiva duración en el tiempo. Hay diversas razones que provocan esta situación: el abusivo uso

**Octubre 2010**

de la acción de amparo, la sobrecarga procesal que sufren las salas laborales o mixtas de la corte de apelaciones, etc. La mejor evidencia de esta situación es que un promedio de la duración de un despido ilegal supera los cuatro años –conforme a los datos que se desprenden de los expedientes judiciales revisados-, de los cuales casi dos años se ventilan en las instancias constitucionales por la acción de amparo.

En realidad estos procesos judiciales tiene dos etapas: la laboral en sentido estricto que se tramita ante los juzgados de primera instancia y las salas de las cortes de apelación; y la constitucional que se tramita ante la Sala de amparo de la Corte Suprema y la Corte de Constitucionalidad, promovida por una acción de amparo contra la sala laboral que emitió la sentencia de segunda instancia. La permisividad de la Ley de amparo es la que permite que se puedan presentar sistemáticamente acciones constitucionales, configurando que existan estas cuatro instancias.

Una forma de remediar esta situación se lograría por medio de la reforma de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Inconstitucionalidad, que aunque no aliviaría el incumplimiento de las órdenes de reinstalación porque no se ubica en ese ámbito de aplicación, si permitiría que se reduzca sustancialmente la duración del trámite de los expedientes judiciales.

## Diversidad Multicultural en las Organizaciones

Dra. Mireya Rodríguez\*

---

### 1. Premisas de la intervención

1. Se reconoce el impacto de la multiculturalidad en la empresa. Se solicita un estudio para comprender su situación actual, impactos y sugerencias de mejora.
2. Se plantea la necesidad de articular y alinear la identidad corporativa en los distintos niveles de la organización, tomando en cuenta la diversidad cultural existente.
3. Se requiere de una capacitación para sensibilizar a la gerencia de las empresas multinacionales y sus encargados de recursos humanos para la definición de políticas que atiendan este tema.

---

\* Presidenta del Foro Mundial de Mediación. Consultora y Facilitadora en materia de diálogo, resolución de conflictos, nuevos paradigmas, liderazgo emergente y gobernabilidad, ante diversos organismos internacionales (FUNDEMUCA, OIT, PNUD, BANCO MUNDIAL, NDI). Especialista en modernización organizacional y desarrollo de capacidades de incidencia pública. Miembro de la Comunidad de Practicantes de Diálogo del Proyecto Regional de Diálogo Democrático. Postgrado en Negociación en la Pontificia Universidad Católica Argentina, 2002. Doctorado en Economía del Trabajo en la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse, Francia, 1986. Diploma de Especialista en Desarrollo y Cooperación Técnica en el Instituto de Estudios Internacionales y de Países en vías de Desarrollo, Toulouse, Francia, 1982. Diploma de Especialización en Economía del Trabajo, 1985. Licenciada en Relaciones Industriales, Universidad Católica Andrés Bello, 1980. Amplia experiencia en materia de Desarrollo Organizacional Empresarial, en especial en empresas multinacionales. Asesoría en la preparación de equipos negociadores, construcción de alianzas multisectoriales, diagnósticos personalizados de los negociadores, estrategias de negociación y simulaciones, conjuntamente con el manejo de los métodos alternos de resolución de conflictos.

## 2. Percepciones iniciales de un grupo representativo de la empresa, en relación al impacto de las diferencias culturales en el desempeño de la organización

Se realizaron entrevistas exploratorias acerca de la importancia del tema entre el personal sujeto de la intervención. De dicha exploración, surgieron las siguientes apreciaciones:

- 1) El contacto con la diversidad de los involucrados es variado, dependiendo del nivel jerárquico y área funcional, por lo que su sensibilización ante el tema es variado.
- 2) En general, están presentes una variedad de culturas (francesa, venezolana noruega, británica, norteamericana, italiana, belga, española, argentina, japonesa) y algunas subculturas y etnias venezolanas (llanos, occidente, capital, oriente, andinos, indígenas).
- 3) **Como ventaja**, esta coexistencia **es expresada verbalmente** como una oportunidad para aprender a compartir vivencias y experiencias, que requiere de las capacidades de apertura, tolerancia, visión cosmopolita/universal y mucha adaptación para actuar como “ciudadanos universales” (pensar globalmente y actuar localmente).
- 4) **Como desventaja**, revela las dificultades que cada uno vive para legitimar la posición del otro (a nivel cognitivo, emocional y conductual), que se refleja en problemas de adaptación, comunicación, convivencia, por confrontación entre visiones parciales, comportamientos individualistas y estilos gerenciales contrapuestos.
- 5) Se reconoce la necesidad de responder al **desafío de combinar un modelo empresarial exitoso con humildad**, tomando en cuenta el contexto de necesidades sociales de las comunidades donde operan. Riesgo de aparecer como prepotentes en un entorno de personas con carencias económica y sociales.
- 6) Se plantea la necesidad de **reconocer el impacto de la interculturalidad**, que requiere la actualización de los enfoques gerenciales y de la gestión del recurso humano. Ello exigirá un esfuerzo de coherencia interna, para dar una imagen articulada ante el entorno.

- 7) Esta nueva aproximación requeriría **diseñar un mensaje comunicacional diversificado**, de acuerdo al público al que se dirige, según los distintos niveles en los que la empresa se desenvuelve: local, regional, nacional, internacional y mundial.

### **3. Comparaciones culturales**

Una vez constatada la importancia otorgada a la multiculturalidad en la gestión de la empresa, se procedió a identificar los rasgos específicos, comunes y diferenciales entre tres de las culturas predominantes en la misma.

#### **3.1 Aspectos específicos de las principales culturas y rasgo predominante**

##### **3.1.1 Para los franceses: excelencia**

Se destacan por la noción de excelencia, que los lleva a ser muy exigentes. Los franceses dan especial importancia a las tareas de control, evaluación y seguimiento, debido al rol estratégico y mayoritario que ocupan en el capital accionario de la empresa. Hacen uso discrecional del tiempo, que propicia el cambio de agendas. A veces, son impuntuales. En la comunicación no verbal, usan gestos que pueden molestar y ser rechazados por noruegos y venezolanos (asociados a una percepción de autosuficiencia). Los noruegos en este aspecto se comportan de manera muy respetuosa y los venezolanos son muy igualitarios, por lo que este comportamiento cultural de los franceses es visto como autoritario.

##### **3.1.2 Para los noruegos: sustentabilidad**

Los noruegos, por su condición minoritaria en el capital accionario, apuestan a la selección de nichos estratégicos dentro del negocio, por lo que se han posicionado en el desarrollo de las actividades vinculadas con el desarrollo sustentable de la empresa. Trabajan

por un clima humano dentro y fuera de la organización. Hay respeto a los horarios y a la vida personal de los trabajadores. Frente a la actitud francesa de controlar, destaca la actitud de delegar y fomentar la confianza por parte de los noruegos hacia los venezolanos.

### **3.1.3 Para los venezolanos: capital relacional**

Por su ubicación en áreas claves del negocio (ya que son quienes conocen el contexto y sus variaciones), se les reconoce mayor intuición y capacidad para detectar nuevos problemas y creatividad para resolver imprevistos, sobre todo en el manejo de situaciones críticas. Buscan distintos puntos de vista, con el riesgo de dispersión. Tienen una alta formación profesional y experiencia en el negocio, aspecto que es respetado por franceses y noruegos. Tienen un mayor capital relacional. Son alegres y colaboradores. Pueden requerir seguimiento para el logro de los objetivos, área que asume con gusto la gerencia francesa.

## **3.2 Coincidencias interculturales**

### **Noruegos y venezolanos:**

Comparten el disfrute de la vida y de lo social. Hay mayor cercanía y manejo emocional entre ambos, debido a más conciencia de la importancia del entorno, de las comunicaciones y del posicionamiento dentro de la organización. Propician la inclusión y el buen humor en las relaciones interpersonales.

### Franceses y noruegos

Dan importancia a la argumentación, sólida y consistente. Ambos comparten una proyección de alto impacto y rentabilidad del negocio así como el respeto y fomento de la iniciativa individual.

### Franceses y venezolanos

En lo organizativo, predomina el uso de múltiples niveles jerárquicos para organizar el trabajo, frente a las estructuras más aplanadas de las empresas noruegas. Entre franceses y venezolanos, las relaciones interpersonales se acoplan al nivel jerárquico respectivo, frente a las relaciones más horizontales que propician los noruegos.

### **3.2.1 Elementos comunes en las tres culturas**

Las tres culturas comparten la necesidad de dar respuestas ante un entorno altamente competitivo y conflictivo. Su conducta está orientada al logro de resultados en los tiempos previstos, que consiguen en un estricto seguimiento, colaboración y trabajo en equipo. En este punto, los venezolanos hacen el esfuerzo de adaptarse a esa disposición que no es propia de la cultura venezolana, dada a las improvisaciones y manejo de la incertidumbre.

### **3.3 Otros criterios de comparación**

Un análisis más detallado de otros aspectos específicos de las tres culturas predominantes nos proporcionó la siguiente información:

#### **3.3.1 Valores/misión**

En su conjunto, en la identidad corporativa de la empresa se puede detectar la presencia de los siguientes valores y principios: trabajo en equipo, creatividad e iniciativa, conciencia del ambiente, seguridad y protección, comunicación directa y transparente, conciencia social, gobernabilidad del negocio, capital relacional. Su misión está en posicionarse como la empresa líder en el negocio, con un claro compromiso con su gente, con la comunidad y con su entorno.

#### **3.3.2 Estrategia/Políticas/Objetivos: criterios de desempeño**

**Los franceses** son estratégicos y planificadores en el diseño de acciones, tienen una visión global del negocio, además de conocimiento y claridad de lo que acontece localmente, con apertura a otras alternativas para apoyar una propuesta final que sea conveniente. Apoyan las políticas, normas y procedimientos. Para ellos, los procesos deben ser ejecutados con excelencia para que los resultados sean exitosos, impactantes y en el tiempo

esperado, con su respectivo control y seguimiento. La conciencia de sus capacidades les permite seleccionar el mejor escenario y el tiempo para actuar.

**Los noruegos**, que son más observadores, reconocen con prudencia las decisiones que apoyarán. Tienen confianza en las relaciones y en la interdependencia. Reconocen su posición y la de los demás. Tienen buen manejo emocional.

**Los venezolanos** tienen reconocida capacidad para la detección de problemas. Buen manejo de la creatividad. Requieren mayor solidez en el planteamiento de los problemas y ser más precisos en sus argumentaciones. Gran adaptabilidad a situaciones y exigencias novedosas y críticas. A veces, tienen una visión limitada de las situaciones y pueden ser autoritarios a nivel de supervisión media.

### **3.3.3 Estructura/Procesos/Competencias**

En el momento de la Consultoría, coexisten diferentes estructuras organizativas: se combinan elementos de funcionamiento horizontal-matricial- con niveles de adscripción jerárquicos. En cuanto a los procesos, hay control y seguimiento permanentes de actividades, soportados por la existencia de manuales, normas y procedimientos. En algunas oportunidades, los procesos se flexibilizan en función de las características o peso del supervisor. En cuanto a las competencias, el nivel de exigencias para ingresar a la empresa es alto. El nivel de profesionalismo es excelente, tanto a nivel técnico como de apoyo. En esta área coinciden las tres culturas, lo cual garantiza un excelente desempeño en términos de resultados y rentabilidad.

### **3.3.4 Recursos/Administración**

Se detecta una decisión de inversión estable e importante por parte de los accionistas, de acuerdo a su participación diferencial. En esa misma proporción, priorizan y tratan de influir en la toma de decisiones estratégicas y presupuestarias. La distribución

### **Revista Real Card**

presupuestaria asignada puede reconducirse internamente (criterio de flexibilidad y confianza) si la solicitud está bien sustentada, (ejemplo: en incremento de la conflictividad, inflación, tasa de cambio, etc.), tomando en cuenta la visión del contexto. Está sujeta a permanente seguimiento.

Existe un interés común de las tres culturas en proporcionar un buen nivel salarial y apoyar la formación del recurso humano, sobre todo a nivel de capacitación técnica y supervisora. Por otra parte, es evidente la máxima prioridad dada a la dotación de la infraestructura, instalaciones, desarrollo tecnológico y equipos.

### **3.3.5 Motivación/Liderazgo**

**Los franceses** llevan el sello del *know-how*. Tienen la claridad y la fuerza del liderazgo y del negocio. Son orientadores, directos en la comunicación, dan valor a la estética, son pedagógicos y estrictos.

**Los noruegos** asumen el modelo en cuanto a la equidad, el respeto y la confianza como forma de liderazgo. Llevan un buen balance de su vida personal, son puntuales, también son pedagógicos.

**Los venezolanos** tienen humor y chispa, conocen el entorno, soportan fuertes cargas de trabajo.

**En general**, sería necesario implantar y consolidar la cultura del reconocimiento al logro y profundizar el sentimiento de pertenencia, haciendo énfasis en las fortalezas que se derivan de la confluencia de las tres culturas.

## **4. Comparación en los estilos de negociación, en sus distintas fases**

**1. Antecedentes:** además de la barrera del idioma, se destacan las siguientes apreciaciones, que impactan la naturaleza de las relaciones en una negociación y en el clima cotidiano de la empresa:

### Los franceses

- **Presentación personal:** luce preparado, distante y seguro de sí mismo.
- **Vocabulario:** asociado a la relación de trabajo, usa el nombre propio.
- **Lenguaje emocional:** saludo formal, no trata de establecer empatía, tan importante para los venezolanos.

### Los noruegos

- **Presentación personal:** presencia cuidada, cercano y trato muy humano, con respeto, se cuida de no hacer juicios, escucha.
- **Vocabulario:** usa el nombre propio, se detiene al saludar, permite cercanías, combina la relación de trabajo con lo personal.
- **Lenguaje emocional:** amistoso, abierto, cálido, saludo más espontáneo, pendiente del entorno. Consulta, solicita información antes de actuar o emitir opinión, se involucra en el tema.

### Los venezolanos

- **Presentación personal:** es informal (también puede ser formal), le gusta compartir.
- **Vocabulario:** conversadores, de saludo efusivo, comparten información sobre asuntos privados.
- **Lenguaje emocional:** cercano, voz fuerte, ofrece confianza, espontáneo.

**2. En la preparación de la negociación:** se destaca el carácter operativo y práctico del venezolano. Es más dado a detectar el problema y a proponer soluciones. Ante esa situación, el francés arma el *task – force*, analiza, defiende con pasión sus argumentos, puede ofuscarse, es creativo, acepta las sugerencias de los venezolanos si son convincentes y si pasan la prueba de sus apreciaciones teóricas y empíricas. En la discusión emocional, los franceses se enganchan menos en lo personal que los venezolanos. Los noruegos mantienen una conducta más prudente. Son muy observadores, confían en la capacidad de los venezolanos. Si todo

marcha bien, participan en las conclusiones y las defienden. Entre todos, hacen el seguimiento (estratégico y operativo).

**3. En la fase inicial de la negociación:** es necesario identificar aquellas actitudes que obstaculizan una buena comunicación, en especial, durante las negociaciones. En este sentido, se reconoce que a los franceses les molesta la inclusión de temas no previstos en la agenda. Les gustan las reuniones cortas, productivas y planificadas. Son más prácticos que los venezolanos en las presentaciones. Estos últimos hablan más, lo cual los hace caer en disgregaciones, que incomoda a los franceses, que son más precisos. Hay presión por la optimización en el uso del tiempo y la obtención de los resultados previstos en los lapsos acordados. Énfasis más en las cifras que en los procesos. Aun así, respetan el trabajo realizado con calidad.

**4. En el desarrollo de la negociación:** en esta fase, es clave la consistencia de los argumentos. Los franceses discuten y defienden sus posiciones. En caso de crisis, son observadores y confían en los criterios de los venezolanos. Del venezolano, destaca el capital relacional y la conciencia de la necesidad de coordinar esfuerzos internos para enfrentar problemas externos. Es un factor de competitividad del venezolano frente a franceses y noruegos.

**5. En el cierre y seguimiento de la negociación:** todos se comprometen con el acuerdo y lo defienden. Hay confianza y capacidad para delegar con profesionalismo. Prevalece el espíritu del equipo. Existen mecanismos de seguimiento y control como sistema de la organización para alinear el desempeño. Sirve de argumento adicional para consolidar las propuestas. En todo momento se valora la innovación y la creatividad, debidamente sustentada e inserta en su contexto, con impactos positivos para el negocio.

## Conclusión

Se percibe que la combinación de las tres mejores virtudes de cada cultura: excelencia, sustentabilidad y capital relacional están en perfecta armonía con los nuevos paradigmas en gerencia empresarial, lo cual augura el éxito en sus operaciones. Habría que garantizar que estos tres valores formen parte viviente del funcionamiento interno y externo de la empresa, los cuales deberán ser difundidos y probados de manera sistemática a todos los niveles de la organización.

## 5.- Aprendizajes y *feedback* de los involucrados

- 1) La mejor manera de entender es aprender a ponerse en el lugar del otro. Abre un nuevo espacio para la comprensión y, por lo tanto, para el cambio de actitud. La diversidad es una oportunidad para crecer. Es un proceso y en ese contexto deben insertarse las dificultades que puedan darse.
- 2) Es necesario reforzar y difundir los elementos positivos que aportan las diferentes culturas así como las semejanzas y puntos en común detectados, para crear la verdadera imagen corporativa de la empresa.
- 3) Demuestra la complejidad y riqueza de tener estas diferentes culturas, sobre todo en materia de relaciones y trabajo en equipo. **Requiere un modelo de gerencia diferente**, ya que hay que formar personal consciente de la importancia estratégica de manejar la globalización y los nuevos paradigmas en un marco de interculturalidad.
- 4) Reconoce la necesidad de entender el lenguaje de los otros y sus raíces culturales.
- 5) Ayuda a sistematizar la experiencia, que coadyuva en una mejor disposición para comunicarse y entender a los otros.
- 6) En este momento, pertenecer a la empresa es un hito que deben aprovechar para adquirir una perspectiva universal, base para lo que harán más adelante, en lo profesional y en lo personal. Posibilidad de modelar mejores prácticas de otras culturas.

**Revista Real Card**

- 7) Destaca la importancia de integrar experiencias, culturas y buscar el equilibrio interno y externo entre las distintas perspectivas, sobre todo en el contexto actual de intolerancia.

**6. Elementos para la definición de políticas multiculturales en empresas multinacionales**

1.-Evaluar la adopción del valor de la diversidad multicultural como parte de la cultura corporativa y del código de ética de la organización.

2.-Definir los elementos constitutivos de una declaración de política en esta materia que permita:

- Reconocer la existencia legítima de diferentes visiones, estilos de comunicación e interrelación.
- Aprender a coexistir de manera positiva, en un contexto diferente al propio.
- Considerar la adopción de nuevos métodos de gestión, que permitan crear canales de comunicación formal e informal a todos los niveles, fomentar un clima organizacional propicio al intercambio, equilibrar la productividad y rentabilidad de la empresa con las necesidades del trabajador, equilibrar la autonomía en el diseño y la ejecución de las tareas con el respectivo control de resultados, etc.

**7. Valores que sustentan la diversidad multicultural**

Apertura, no discriminación, equidad, cumplimiento de los compromisos, valor de la palabra, honestidad, tolerancia, flexibilidad.

### **7.1 Conductas deseadas en materia de gestión multicultural**

- Reconocer las dificultades derivadas del idioma y el esfuerzo que hace su contraparte al trabajar en una lengua extranjera.
- Saber que el liderazgo y la gestión del talento de equipos diversos no es fácil.
- Inventariar los principales problemas que afectan las relaciones interculturales, categorizarlos, jerarquizarlos y definir una estrategia al respecto.
- Informar, difundir y formar al personal en materia intercultural: Talleres de autoconocimiento, comunicación intercultural, intercambios regionales, clínicas de negociación multicultural, ética y valores, manejo emocional, viajes de capacitación, actividades lúdicas (deportes) y culturales (arte, cine, gastronomía etc.)
- Resaltar la importancia del modelaje actitudinal y conductual en la transmisión de los valores de la organización.
- Tratar a todas las personas con dignidad y respeto a sus puntos de vista.

### **7.2 Conductas a evitar en materia de gestión multicultural**

Prejuicios, discriminaciones, nociones rígidas o estereotipos que pueden causar actitudes inadecuadas y producir resultados negativos en una interacción. Ausencia de inducción a las diferencias culturales.

### **7.3 Resultado de la experiencia identificación de la ruta que lleva al encuentro multicultural**

- Más conocimiento mutuo
- Más motivación
- Mejor comunicación
- Mejor calidad de los relaciones
- Mayor creatividad
- Mayor integración
- Mejor clima organizacional
- Mayor proactividad

**Revista Real Card**

- Mayor compromiso
- Mejor cumplimiento de plazos
- Más eficiencia y ahorro de recursos
- Mayor logro de las metas
- Mayor calidad
- Mayor reputación ante terceros y ante la comunidad donde operan.

**7.4 Mensaje final:**

- Trabajar en procesos multiculturales puede ser frustrante y/o fascinante.
- Es una opción y una decisión informada.
- La experiencia y este material de guía pueden servir para que las suyas sean exitosas.

*Octubre 2010*

## “Maquilas: bienvenidos en zona sin derecho”\*

Médicos del mundo

---

**En los años 1990, las maquiladoras** – fábricas que trabajan bajo contrato para la exportación–, aparecen masivamente en Guatemala, como en toda la América central.

Después de 36 años de guerra civil, el regreso de la paz, la proximidad geográfica con los Estados Unidos de América, los salarios inferiores a los de México, las ventajas fiscales han hecho que el país sea especialmente atractivo para la contratación externa de productos industriales y alimentarios.

Filiales de empresas extranjeras o fábricas financiadas con capital extranjero, las maquilas (fabricas de textiles) y plantas procesadoras de alimentos utilizan una mano de obra más barata, con bajo nivel de educación, y sobre explotados para la fabricación de textiles o el embalaje de frutas y hortalizas de exportación a otros países, principalmente para el mercado occidental (Estados Unidos y Europa).

El día de hoy, 180 maquilas están registradas en Guatemala, y es el sector que ha creado más puestos de trabajo en los últimos años. En 2002, la Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles (VESTEX) estima que 75,000 a 100,000 personas trabajan en las maquilas, en donde una gran mayoría de los trabajadores son mujeres.

---

\* Artículo extraído de <http://www.medecinsdumonde.org/fr/Presse/Dossiers-de-presse/a-l-International/8-mars-2010-Maquilas-Bienvenue-en-zone-de-non-droit>

**Si estas fábricas son consideradas como motores para el desarrollo**, el empleo es precario y mal pagado. La discriminación al empleado, las condiciones de trabajo peligrosas para la salud, acoso tanto psicológico como sexual, insultos, abusos físicos, despidos injustificados, jornadas interminables de trabajo, y la falta de pago de horas extras son comunes.

Además a estos problemas podemos sumar también violaciones a los derechos del trabajador y particularmente al derecho a la salud, los obstáculos para las visitas médicas, el hecho de no estar declarados dentro del sistema de seguridad social y la ausencia casi total de servicios adecuados de salud en las fábricas, que también son comunes.

Sin embargo, la normativa sobre las leyes laborales existe. Los textos de las leyes y convenciones internacionales ratificadas por Guatemala reconocen la no discriminación al contratar, la protección de la salud, la obligación de afiliarse a los empleados a la seguridad social y sobre todo ponerla a su disposición. Pero sus derechos se violan sistemáticamente y no hay ninguna voluntad política que haga cumplir su aplicación.

Los trabajadores están sufriendo por tanto el peso de la explotación y son regularmente amenazados con ser despedidos si tratan de defender sus derechos.

**Desde 2005, Médicos del Mundo Francia (Mdm-F) interviene a favor de las mujeres** que trabajan en las maquilas y agroindustrias de la región de Chimaltenango, a 50 kilómetros de la ciudad capital, sobre la ruta panamericana. El equipo de **Mdm-F** ofrece cada domingo consultas gratuitas para los trabajadores, organizando jornadas de consultas médicas en las mismas fábricas y se capacitaron trabajadores que se han convertido en promotores de salud entre sus colegas.

Entre el año 2006 y 2009 Médicos del Mundo Francia ha realizado una investigación con las trabajadoras de 16 fábricas de los departamentos de Chimaltenango y Sacatepéquez para conocer

### **Revista Real Card**

sus condiciones de trabajo, su estado de salud y las dificultades de acceso al derecho a la salud. La encuesta fue realizada a 589 mujeres que vinieron a consultar MdM-F: 530 mujeres que trabajan en fábricas (425 de la industria textil y 105 mujeres de la agroindustria) y 59 promotoras de salud (trabajadoras que han sido capacitadas por MdM-F).

## **1. La explotación «made in maquilas»**

Las mujeres representan el 85 % de los empleados de las fábricas de textiles y de las agroindustrias. Por necesidad de trabajar, por su vulnerabilidad y porque tienen escasas perspectivas de empleo, las mujeres son más propensas a aceptar cualquier tipo de trabajo sin importar sus condiciones.

### **¿Quiénes son ellas?**

**Las mujeres en su mayoría son jóvenes:** un 34% de las trabajadoras son menores de edad dentro de la industria agro-alimentaria, el 56% tienen entre 18 a 40 años de edad. Dentro de la industria textil, el 92% tiene al menos 40 años y un 4% son menores de edad.

Debido a la precaria situación en las que sus familias viven, la gran mayoría (76.2%) tuvo que empezar a trabajar siendo menores de edad y el 35% antes de sus 13 años. “Estas mujeres son niñas que han crecido demasiado rápido, ellas no tienen otra opción que trabajar en estas industrias para sobrevivir” indica Pilar Giroux, responsable de la misión de MdM-F Guatemala.

**Indígenas:** el 56.2% de las mujeres que trabajan en las agroindustrias son indígenas, y un 41% corresponde a trabajadoras de la industria textil.

**Con un bajo nivel de escolarización:** solo un tercio de ellas sabe leer y escribir. Un 43.9% asistió a la escuela primaria y sólo el 12.8% asistió a básicos.

**Madres solteras:** el 70% de las mujeres que trabajan en las agroindustrias no están casadas, la proporción de las solteras en las maquilas es de más del 50%. Muchas de ellas son madres, lo que aumenta su vulnerabilidad y dependencia al trabajo.

**EL PERFIL  
TIPO**

Para entrar a estas fabricas, las mujeres deben cumplir con criterios fijados arbitrariamente por los empresarios:

➤ **Ser Joven**

77% de las mujeres son menores de 30 años.

➤ **No estar embarazada**

Las mujeres a veces deben demostrar que no están embarazadas sometiéndose a interrogatorios y exámenes - análisis de orina, declaración firmada, palpación del abdomen- que violan la intimidad y van en contra de las reglamentaciones internacionales.

➤ **No estar casada**

Aun si el Código de trabajo de Guatemala prohíbe toda discriminación entre mujeres solteras y casadas, las fabricas prefieren las mujeres solteras para limitar los costos que representan los embarazos (controles pre y post natal) y la maternidad (responsabilidades familiares que implican una menor disponibilidad para trabajar)

**M. trabajadora de maquila:**

“Lo único que les importa es que cumplamos la meta, es decir, que saquemos los pedidos, por eso nos sacan carrera, nos presionan y regañan para que lo hagamos más rápido, no importa cuántas horas trabajamos ni si ya estamos agotadas... Si el día de trabajo no alcanza hay que hacer horas extras.”

## **Condiciones de trabajo cerca de la explotación**

### **Los salarios entre los más bajos del país**

A pesar de que estas industrias gozan de muchos privilegios -exoneración del impuesto al valor agregado (IVA), del Impuesto sobre la Renta y del total de impuestos por 10 años- las/o trabajadoras/es de empresas maquiladoras y agroindustriales tienen los salarios más bajos de Guatemala. El salario mínimo legal es de Q56 (US\$1=Q8) por día, sin embargo las trabajadoras de la industria de exportación reciben Q51.75 quetzales.

En Guatemala, la canasta básica para cubrir las necesidades familiares puede llegar a Q 3,600 por mes. Sin embargo, en las fabricas textiles, casi el 65% de las mujeres reciben salarios inferiores a Q1500 y dentro de las industrias agro-alimentarias, 70.5% de las mujeres reciben menos de Q 1,000 por mes de los que 1/3 reciben menos de Q 500.

### **Contratos inestables**

Aunque la mayoría de contratos son acuerdos escritos, la mayoría de las veces, las trabajadoras no tienen copia de sus contratos. 18% tienen únicamente un contrato verbal.

### **Jornadas interminables de trabajo**

De acuerdo con el Código de Trabajo de Guatemala (artículo 116), un día en el trabajo no puede exceder de 8 horas (o 48 horas por semana). Sin embargo, en la maquila y en la agroindustria, las mujeres trabajan una media de 11 horas diarias, 6 días por semana. Hasta el 12.4% de las trabajadoras de la agroindustria trabajan los siete días de la semana.

### **Condiciones de trabajo peligrosas**

La pobreza, la escasez de oportunidades de empleo y las amenazas constantes obligan a las mujeres aceptar condiciones de trabajo perjudiciales para su salud: de pie todo el día en la agroindustria, incluso cuando embarazadas, sentadas en sillas no adecuadas en las fábricas de textiles. En ambos casos trabajan en una posición estática durante horas, repitiendo el mismo movimiento.

“Ellas trabajan en el interior de cuartos fríos para realizar el embalaje de frutas y verduras destinadas a la exportación, sin condiciones de seguridad y sin protección” explica Aurélie Leroyer, coordinadora del programa de Médicos del Mundo Francia.

La misma observación en la industria maquiladora: las trabajadoras no cuentan con mascarar ni guantes para trabajar y pasan todo el día inhala-ndo productos químicos utilizados para el tratamiento de textiles..

### Reiteración de actos violentos

De las 530 trabajadoras que han participado en la encuesta, solamente 56 han declarado no haber experimentado nunca violencia verbal o física, amenazas de despido, sanciones económicas o el acoso sexual que ellas soportan por miedo de perder su trabajo.

#### Un día típico\*

##### Antes de comenzar a trabajar

Nosotras nos levantamos de 4:00 a 6:00 horas de la mañana, lavamos los platos, preparamos el desayuno y hacemos la limpieza, le damos un baño a nuestros hijos antes de que estos partan a la escuela, luego tomamos una ducha y nos preparamos para ir a la fábrica.

##### Durante la jornada de trabajo

De 7:00 horas de la mañana a 6:30 horas de la tarde, o hasta la hora impuesta, nuestras tareas con: coser, descoser, empacar, etiquetar, poner botones, hacer ojales, inspeccionar la calidad de la ropa...

##### Después del trabajo

De 8:00 a 10:00 horas de la noche nosotras preparamos la comida, ayudamos a nuestros hijos a hacer sus tareas escolares, planchamos sus uniformes, hacemos limpieza y lavamos los platos.

\* de una trabajadora de maquila o agro industria

### Violencias reportadas por las mujeres interrogadas

Presión para lograr los objetivos	205
Abuso verbal	112
Amenazas de despido	102
Sanciones económicas	80
Violencia física	18
Acoso sexual por parte de colegas	18
Acoso sexual por parte de los administradores	4
Total	539

### Despidos injustificados, abusos impunes

Muchos empresarios proceden a despedir a todas aquellas personas que buscan defender sus derechos, han llegado incluso a establecer listas negras con los nombres de las mujeres que no quieren contratar. Las mujeres tienen que enfrentar estos abusos ya que tienen escasos recursos y estas violaciones quedan muy comúnmente impunes. “Las autoridades se preocupan más de aplicar las leyes que sirven a los intereses de las maquilas, a costa de nuestros derechos” testimonio de M. trabajadora de una maquila.

**S., 23 años:**

“Antes trabajaba en otra en la que renuncié después de dos años junto a otras trabajadoras/ es porque nos pidieron que lo hiciéramos. Algunas que tenían más de 5 años no renunciaron, entonces las despidieron y les pagaron sus prestaciones, pero les hicieron la amenaza de ni allí ni en ninguna otra maquila, les iban a dar trabajo en el futuro. Después de tocar muchas puertas logré conseguir trabajo de nuevo en una maquila de la localidad.”

**“Casi el 90% de las mujeres han sido abusadas”.**

**Andrea, 42 años, fue despedida después de 8 años de trabajo y expresa su temor de que nunca le vuelvan a dar.**

“Yo me sentía feliz en la maquila, era como mi segunda casa, luego entró un supervisor mañoso y abusivo que me hacía la vida imposible, yo ya estaba desesperada y así como yo muchas más... un día no llegó y nos pareció estar trabajando en el paraíso. Una mañana temprano lo encontramos de nuevo en la maquila, al verme me dijo prepárese porque la voy a mandar de vacaciones, que bueno le contesté porque en 8 años que nunca me han dado vacaciones. A la semana yo ya estaba de vacaciones. Al regresar con mis demás compañeras y compañeros a quienes nos habían dado vacaciones, nos llamaron a la dirección y nos dijeron que estábamos despedidas sin justificación y nos dieron un cheque a cada uno.

Fuimos al Banco y nos dijeron que esos cheques no tenían fondos. Fuimos a la fábrica y el administrador nos dijo que nos pagaría después, que tuviéramos paciencia y nos daba una fecha, llegábamos y no nos pagaba. No conocía a ninguna institución que nos hubiera podido echar una mano, solo recordé que una vez había participado en una capacitación sobre nuestros derechos y así fue que nos fuimos a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo. El administrador se presentó muy enojado, nos quería dar de nuevo esos sus cheques, entonces yo sentí un calor en el cuerpo y me salió la voz fuerte y sin miedo, para decirle que no queríamos cheques sino que nos pagara en efectivo, al rato oí las voces de mis compañeros que pedían lo mismo y me sentí

apoyada. Ahora siento miedo y estoy muy estresada porque nos dijeron que iban a enviar una nota a todas las maquilas para que no nos dieran trabajo y me están acusando también de participar en una manifestación agresiva contra la empresa, pero en esa manifestación si no participe.

¡Para que decirle! Yo antes hablaba bien de la maquila, pero nunca había tenido que pasar tanta amargura como en ese momento. Ahora solo quiero poder salvar esos Q300.00 que dejé en mi ahorro de la maquila, pues cuando pagaban pasaban una hoja de ahorro. Yo tenía más pero poco a poquito lo fui sacando, otro compañero dejó Q20.000 y a saber si los perdió. El administrador dice ¡Por Q300.00 tanta bulla! Es verdad que para él no es pisto, pero para mí sí, pues puedo comer unos días con mis hijos”.

## **2. Una salud deteriorada la atención a los derechos es pisoteada**

De diciembre 2006 a julio 2009, 1565 trabajadoras han venido a consultar en la clínica de Médicos del Mundo Francia: 1314 de maquiladoras textiles y 251 de industrias agroalimentarias.

“Muchas están cansadas de las numerosas horas suplementarias que tienen que trabajar, deprimidas, estresadas por el ruido de las maquinas, por los maltratos y las constantes amenazas de despido, irritadas por el polvo y las sustancias químicas” explica Aurélie Leroyer, coordinadora del programa.

### **➤ Enfermedades relacionadas a las condiciones de trabajo**

Las trabajadoras padecen de dolor de cabeza, irritación en la garganta, trastornos digestivos, afecciones respiratorias, irritación de la piel y alergias, dolores en la región lumbar, malestares urinarios y alteraciones nerviosas. Además, se sienten cansadas, deprimidas, presionadas, traumadas por tanta presión por alcanzar la meta, por muchas horas extras, por tanto ruido de las máquinas y del radio que funciona a todo volumen, por la mota que desprenden las telas y se nos mete por la nariz, por las sustancias químicas, por el maltrato, por tantos gritos y constantes amenazas de despido.

Las trabajadoras de las agroindustrias agregan como riesgos el contacto con químicos que les ponen a las verduras, con instrumentos filosos de trabajo (cuchillos) con las que algunas se hieren las manos durante el proceso de trabajo y el riesgo de enfermarse de los pulmones debido a los cambios bruscos de temperatura ya que tienen que entrar a los cuartos fríos. Por su parte, las trabajadoras que laboran en las empresas textiles agregan que sufren de dolores en los pies y de hemorroides, como resultado de mantenerse en posición fija (sentadas o paradas) durante largas horas.

Estas enfermedades pueden ser relacionadas con las condiciones de trabajo en las empresas. Las trabajadoras identifican los riesgos

siguientes como teniendo una incidencia negativa sobre su salud:

**Riesgos identificados por los trabajadores de las maquilas**

Posiciones inadecuadas para trabajar	41.5 %
Presiones para atender los objetivos de producción	35.3 %
Mala ventilación	26.8 %
Pausas para almorzar muy cortas	26.2 %
Ruido	22.6 %
Contacto con sustancias químicas	20.0 %
Falta de tiempo de descanso entre dos servicios	17.2 %
Jornadas muy largas	17.0 %
No poder beber agua	4.0 %
Acosos/maltratos/amenazas	3.6 %
No poder ir al baño	3.0 %

Dentro de la agroindustria, las mujeres identifican igualmente como riesgo el hecho de estar en contacto con productos químicos utilizados para las legumbres, o de estar expuestas a cambios bruscos de temperaturas (cuartos fríos).

**Lupe, 15 años, trabajadora de agroindustria:**

“La necesidad me obligó a trabajar desde niña. Mi único deseo era ayudar a mi mamá y a mis hermanos, mi papá nos abandonó y el dinero que ella ganaba lavando y planchando ropa no alcanzaba. Un día me corté los dedos de la mano derecha con una guillotina en la fábrica de plásticos donde trabajaba y me enviaron al hospital porque no tenía IGSS. Perdí cuatro dedos, luego el patrón me envió al IGSS pero no me pagó la indemnización, al regresar al trabajo me asignaron labores de limpieza, como no podía hacerlo porque me dolía la mano tuve que dejar de trabajar”.

➤ **Sin seguridad social**

Todo empresario tiene la obligación legal de registrar sus empleados con la seguridad social (IGSS). Por tanto muchos de ellos no lo hacen pero les aplican una contribución a sus empleados. Así, en las maquiladoras textiles, a la mayoría de las trabajadoras se les descuenta la cuota del IGSS; no obstante, sólo un poco más de la mitad (56.5%) tiene el respectivo carné de afiliación o se encuentra en trámite. En las empresas agroindustriales, se le descuenta a alrededor de la mitad, pero sólo el 29.5% posee el carnet o se encuentra en trámite.

Esta práctica ilegal es sujeta a multas o incluso al cierre de actividades de la empresa pero la realidad es que la mayoría de fábricas no son sancionadas.

➤ **El acceso a la salud sometida a la buena voluntad del empleador**

El procedimiento para que podamos asistir a consulta consiste en presentar los siguientes documentos: cédula de vecindad, carné de afiliación y certificado de trabajo que debe ser extendido por el patrono y que le permite al IGSS constatar que somos trabajadoras activas. Sólo en caso de emergencia somos atendidas sin este último documento. En la práctica este procedimiento se convierte en una petición de permiso para asistir a consulta, que el patrono nos concede o no, mediante la entrega o negación de los certificados de trabajo de manera arbitraria.

➤ **De hecho, sólo el 15.3% del total hemos ido al IGSS sin dificultad.**

**M. trabajadora de maquila:**

“una vez me sentía muy mal y en la maquila no me daban permiso para ir al IGSS, me dieron el certificado de trabajo hasta que me agravé. Me operaron de la vesícula, de emergencia, en una clínica pagada por el IGSS”.

**Testimonio de S.:**

“Una tarde para no perder el último bus que me lleva a mi comunidad de Parramos, salí corriendo y en la entrada de la maquila me aventó un carro, el chofer no se detuvo y algunos compañeros, llamaron a los bomberos, me llevaron al hospital, pero la atención no fue tan buena porque yo necesitaba otros servicios. Mis padres realizaron los trámites con la administración, para que me dieran mi certificado de trabajo y me atendieran en el IGSS, al principio estaban molestos y no lo querían dar, argumentando que todavía no tenía derecho al IGSS, porque no tenía 3 meses de trabajo, luego lo dieron. No quisieron llenar ningún formulario del IGSS para el pago de mis mensualidades durante el tiempo que estaba en reposo, le dijeron a mis padres que podían llegar allí a cobrarlas mientras regresaba a trabajar pero cuando ellos llegaban siempre tenían cara de molestia y los de administración les preguntaban cuando iba a regresar a trabajar. Estuve recibiendo fisioterapia en el IGSS, me trataron muy bien y me hicieron un buen tratamiento, me dieron consejos también para poder cuidarme después. Ahora regresé, lo que más me afecta es pasar mucho tiempo sentada y hacer mucho esfuerzo mientras coso porque mi rodilla me duele”.

### **3. Nuestras recomendaciones**

Mientras existen leyes, el derecho a la salud de las trabajadoras de maquilas y agroindustrias está de manera sistemática violado. La lucha contra estas violaciones et la impunidad de la cuál benefician los empresarios es de competencia del Estado. Por esta razón, Médicos del Mundo Francia pide a las autoridades guatemaltecas:

- Que las empresas no violen más la legislación nacional y las normas internacionales ratificadas por el Estado guatemalteco, que en su conjunto garantizan y protegen los derechos que tenemos como trabajadoras y como mujeres.
- Que se dé cumplimiento a las normas laborales a nivel nacional relacionadas con el derecho a la salud y se tomen medidas urgentes de modo que se restituyan nuestros derechos y se dignifique nuestro trabajo.
- Que sean creados grupos de seguimiento, incluyendo responsables directa-mente relacionados a la problemática, para que verifiquen la efectividad de los compromisos establecidos a favor de la salud de las trabajadoras.
- **Que las empresas europeas y norteamericanas que compran a las fábricas de Guatemala vigilen el cumplimiento del derecho del trabajo internacional y del derecho a la salud en sus sub contratantes para que dejen de ser cómplices de esta situación.**

### **Médicos del Mundo Francia junto a las trabajadoras de Guatemala**

Tercera misión creada por Médicos del Mundo Francia en 1983, Guatemala es un país altamente representativo en la historia de Médicos del Mundo.

Desde 2005, MDM-F trabaja de la mano con organizaciones guatemaltecas de la sociedad civil que, en una labor de larga data, luchan por los derechos de los más desprotegidos, en particular de las mujeres trabajadoras de las maquilas de las cuales una buena parte son indígenas. Nuestra asociación ofrece consultas médicas gratuitas, capacitaciones de promotoras de salud y jornadas médicas dentro de las empresas.

Desde 2005, 5000 consultaciones médicas gratuitas fueron realizadas, 7 jornadas médicas llevadas a cabo en las fábricas y 150 promotoras de salud fueron capacitadas.

El proyecto actual terminará en septiembre del 2010 pero ya inicio un trabajo con una asociación local para asegurar la perennidad de las actividades. "La asociación local AMES -Asociación de Mujeres en Solidaridad- que trabaja junto a las trabajadoras de las fábricas en Guatemala ciudad ha aceptado extenderse a Chimaltenango para seguir con las actividades" explica Aurélie Leroyer, coordinadora del proyecto de MDM-F.

**Violencias contra las mujeres:  
Un programa transversal en 29 países**

Aparte del programa llevado a cabo en Guatemala, Médicos del Mundo Francia, gracias al apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), está comprometido contra las violencias a las mujeres. Un convenio de tres años firmado entre MdM-F y el Ministerio francés de Asuntos extranjeros y europeos, y ahora seguido por la AFD, ha instituido acciones transversales en 29 países. Este enfoque tiene como objetivo permitir la capitalización para promover y reforzar un atendimento integral y la prevención de las violencias contra las mujeres. El convenio prevé tres ejes de trabajo: el refuerzo de los actores locales y de sus competencias, la sensibilización de las comunidades y el intercambio y difusión de los conocimientos y experiencias.

Médicos del Mundo Francia interviene en 13 países: en Argelia, Egipto, Guatemala, Francia, Haití, Liberia, Moldavia, Nicaragua, Níger, Pakistán, Perú, Republica democrática de Congo y Sudan.

*Octubre 2010*

## Indicadores básicos del Mercado Laboral en Nicaragua

Ana Cecilia Tijerno Verdugo\*

---

La población de Nicaragua se estima en 5.7 millones de personas (2009). De este total, la población en edad de trabajar representa aproximadamente el 76% (4.4 millones de personas) con una conformación ligeramente mayor (51%) de mujeres. La población económicamente activa (PEA) en 2009 ascendió a 2.2 millones de personas, lo que representa casi el 52% de la población en edad de trabajar.

En cuanto a ocupación, de los 2.1 millones de personas ocupadas, el 35% labora en el mercado formal, lo que demuestra la importancia que tiene el mercado laboral informal<sup>1</sup> en el país, caracterizado por labores de baja productividad y generación de ingresos, niveles básicos de capacitación, alta rotación; y estimaciones considerables de subempleo, entre otros.

---

\* Economista con especialización en Economía Agrícola; postgrado en Estudios Avanzados de Economía en INCAE; postgrado y maestría en Economía, con énfasis en macroeconomía por la Pontificia Universidad Católica de Chile; Diplomado en Programas Sectoriales, Alineamiento y Armonización de la Cooperación, por la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua. Laboralmente se ha desempeñado como especialista en temas de análisis económico, producción, competitividad y crecimiento económico desde el ámbito de políticas públicas. Recientemente ha trabajado como oficial de programas de desarrollo en una agencia de cooperación para el desarrollo en América Central y como consultora independiente en temas relacionados. en el país, caracterizado por labores de baja productividad y generación de ingresos, niveles básicos de capacitación, alta rotación; y estimaciones considerables de subempleo, entre otros.

<sup>1</sup> Entendido como el conjunto de personas que trabajan de manera independiente, los trabajadores familiares no remunerados, y los trabajadores que apoyan el trabajo doméstico.

**Cuadro No. 1**  
**Indicadores básicos del mercado laboral**  
**(en miles de personas)**

<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Variación % 2009/07</b>
Población en edad de trabajar	4,254.8	4,332.1	4,408.1	3.6
Población económicamente activa	2,273.4	2,308.3	2,282.7	0.4
Total ocupados	2,138.5	2,168.4	2,096.5	(2.0)
Formal	764.2	790.5	736.8	(3.6)
Informal	1,374.2	1,377.8	1,359.7	(1.1)
Desempleados	134.9	139.9	186.2	38.0
Población económicamente inactiva <sup>2</sup>	1,981.4	2,023.8	2,125.4	7.2
Empleo urbano (%)	57.8	58	57.7	

Fuente: encuesta de hogares para la medición del empleo de julio de cada año, INIDE.

En el área rural, la principal fuente de empleo está ligada a la actividad agropecuaria, que sigue siendo afectada por la poca inversión, baja productividad, inseguridad sobre la tenencia de la propiedad y falta de crédito y de asistencia técnica, además de la temporalidad de la demanda de mano de obra, lo que continuamente provoca migración de trabajadores del campo a la ciudad, presionando aún más la capacidad de absorción del mercado laboral formal. El empleo urbano absorbe casi el 58% del empleo del país.

<sup>2</sup> No todos los miembros de la población en edad para trabajar desean trabajar, algunas personas deciden dedicarse a su hogar, a estudiar u otras actividades, otros por algún tipo de enfermedad o impedimento no pueden trabajar, o son personas pensionadas o jubiladas, por tanto no han trabajado ni buscaron trabajo durante las últimas 5 semanas previamente a la encuesta. Tomado de [www.elprisma.com/apuntes/economia/desempleo](http://www.elprisma.com/apuntes/economia/desempleo).

### **Revista Real Card**

Durante los últimos tres (3) años, la evolución de la mayoría de los principales indicadores del mercado laboral se ha mantenido con ligeras variaciones, como se puede observar en el cuadro anterior. Sin embargo, un indicador clave, como es la cantidad de desempleados en el país, se ha incrementado considerablemente (38%) entre 2007 y 2009. El mayor incremento se observa a partir de 2009, producto de la crisis económica y financiera global de fines de 2008, que afectó también a Nicaragua.

El reflejo de esta crisis en el país se vio en la reducción de inversiones, de exportaciones y de la actividad productiva, sobre todo industrial, conllevando a reducción en el empleo. En el primer semestre de 2009 cerraron operaciones algunas industrias de zona franca, debido a la falta de demanda de sus productos por parte del mercado estadounidense, lo que conllevó a incrementar el número de desempleados en cantidades considerables. Tal fue el caso de la empresa Cone Denim, por mencionar una.

El tamaño y características del mercado informal presente en el país, conlleva a tener una tasa estimada de desempleo del 8.2%, que están por encima del promedio de tasas de desempleo de Centro América y que se considera muy por debajo de la realidad de desempleados en el país (el subempleo<sup>3</sup> en cierta medida distorsiona este indicador). El empleo informal y el subempleo siguen siendo un mecanismo ágil de ajuste del mercado laboral ante la insuficiencia de demanda de empleo formal.

**Cuadro No. 2**  
**Tasa de desempleo en Centro América, 2009 (%)**

Nicaragua	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica
<b>8.2</b>	n.d.	6.0	3.1	7.8

Tomado del Anuario Estadístico del Banco Central de Nicaragua, 2009.

<sup>3</sup> El subempleo existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada con respecto a determinadas normas, como lo es la insuficiencia del volumen del empleo (subempleo visible) o los bajos niveles de ingreso (subempleo invisible).

En las encuestas recientes sobre los principales problemas que agobian a la población, la situación de desempleo se ubica en los primeros lugares. Tal es el caso de la encuesta<sup>4</sup> de la firma M&R Consultores, realizada entre el 27 de noviembre y el 5 de diciembre de 2009, la cual refleja que el 32.9% de los consultados concuerdan que el desempleo es el principal problema que atraviesa el país. Esto es particularmente crítico en la población joven y en el ámbito rural. En el caso de la población joven, cuando son empleados, generalmente son ubicados en posiciones de poca remuneración y en niveles de asistencia o de apoyo, más que todo en el inicio de la curva de aprendizaje.

En las últimas tres encuestas realizadas en 2009 por M&R Consultores, el desempleo se ubicó como el principal problema de los nicaragüenses. Quienes más dijeron que el principal problema es el desempleo fueron los consultados en el sector rural (41.6%). La encuesta también muestra que el 33.2% de los entrevistados afirmó que en los últimos 12 meses alguien de su familia ha perdido su empleo. Los consultados en el área rural (37.1%) son los que con mayor frecuencia hicieron esa aseveración. Sin embargo, se estima que ya en este año, 2010, se logre un incremento del 10% en el número de empleos, estimulado principalmente por la reactivación de la economía mundial y de la economía nacional, lo que se traduce en mayor demanda de empleos para la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios para el mercado local e internacional.

En cuanto a ocupación según actividad económica, en 2009, la rama agropecuaria sigue siendo la que absorbe más empleados (29%), sin embargo, este peso relativo no guarda relación con la cantidad de afiliados al INSS, apenas un 7.4% en 2009, que, si tomamos este indicador como aproximación de formalidad, refleja el alto grado de informalidad que se da en el trabajo en el campo, ligado a la agricultura y el sector pecuario. Es también en la actividad agropecuaria donde se presenta el mayor porcentaje

---

<sup>4</sup> El estudio abordó a 1,600 personas mediante entrevistas cara a cara. El margen de error estimado es de más o menos 2.5%, con un nivel de confianza del 95.5%.

### **Revista Real Card**

de trabajadores temporales, sobre todo en épocas de siembra y de cosecha, tal es el caso de la cosecha de café. También en el sector agropecuario es donde se presenta en mayor medida el trabajo de jóvenes recién iniciándose en la fuerza laboral<sup>5</sup> que laboran junto con sus padres y resto de familia en el campo.

La segunda actividad económica generadora de empleo es el comercio (23%), tanto urbano como rural, seguida en tercer lugar de servicios comunales, sociales y personal con 17% y en cuarto lugar de la industria manufacturera, la cual representa aproximadamente un 13%, por mencionar los principales generadores de empleo. Estas 4 actividades son las que absorben el 82% del empleo total.

En relación a la evolución que ha tenido en los últimos cinco años este comportamiento, en el cuadro siguiente se puede observar que, si bien el peso relativo de la población ocupada en las diferentes actividades económicas se ha mantenido relativamente constante (Columna No. 2), el porcentaje de la población ocupada afiliada al INSS se ha venido incrementando de manera sostenida en todos los casos, excepto el sector de electricidad, gas y agua.

En este sentido destaca el sector agropecuario que a pesar de haber incrementado en más de 120% el porcentaje de afiliación entre 2005 y 2009, sigue siendo el sector con menor protección de seguridad social proporcionada por el INSS, apenas un 7.4% en 2009. Otros sectores que destacan por su incremento porcentual son transporte y comunicaciones; y comercio con incrementos de aproximadamente 60 y 40% respectivamente.

Los sectores que siguen teniendo los mayores niveles de afiliación al INSS son los establecimientos financieros, los servicios comunales, sociales y personales; y electricidad, gas y agua, este último pese a su reducción de 33% en el periodo analizado. La afiliación al INSS se concentra mayormente en Managua, departamento que absorbe en el 2009 poco más del 52% de los afiliados de todo el país.

---

<sup>5</sup> Y en algunos casos se presentan casos de trabajo infantil, pese a que existe una ley que regula este aspecto.

**Cuadro No. 3**  
**Indicadores seleccionados según actividad económica**  
**Columna 1: Población ocupada;**  
**Columna 2: % de población ocupada afiliada al INSS**

Rama de actividad	2005			2007			2009		
	miles		%	miles		%	miles		%
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>Total</b>	<b>2,009.9</b>		<b>18.9</b>	<b>2,138.5</b>		<b>21.5</b>	<b>2,096.5</b>		<b>24.1</b>
Agropecuaria	601.2	29.9	3.3	599.8	28.0	5.1	600.8	28.7	7.4
Minas	5.4	0.3	40.7	6.0	0.3	38.3	5.7	0.3	45.6
Industria	302.3	15.0	34.2	302.4	14.1	40.9	274.6	13.1	41.1
Electricidad, gas y agua	9.2	0.5	75.0	10.8	0.5	40.7	10.9	0.5	50.5
Construcción	92.6	4.6	11.8	103.7	4.8	12.4	99.4	4.7	13.4
Comercio	481.0	23.9	10.1	492.8	23.0	12.3	485.9	23.2	14.1
Transporte y comunicaciones	88.1	4.4	12.3	86.4	4.0	15.5	86.6	4.1	19.7
Establecimientos financieros	70.0	3.5	43.1	76.3	3.6	53.7	82.7	3.9	55.5
Servicios comunales, sociales y personales	360.1	17.9	40.8	381.9	17.9	44.5	359.6	17.2	54.1

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la encuesta de hogares para la medición del empleo, 2005 y 2006, noviembre, 2007 a 2009, julio de cada año, INIDE y del INSS.

### **Revista Real Card**

El mayor esfuerzo observado en incrementar el porcentaje de afiliación al INSS es producto de las medidas que se vienen implementando desde inicios de esta década, tales como mejora en los procesos de facilitación de trámites, supervisión y control, campañas de sensibilización e información, entre otras.

Dos grupos de trabajadores que han venido siendo mayormente promovidos son el de trabajo doméstico (ayuda de los quehaceres de la casa, jardinero, conductor, etc.) y el trabajo por cuenta propia. Para ello se han desarrollado campañas de sensibilización e información específicas, en un afán de poder captar un mayor número de trabajadores en estos subgrupos, que siguen siendo minoritarios en cuanto a seguridad social. Por lo tanto, se debe continuar trabajando permanentemente para poder contar con un porcentaje mayor de trabajadores que puedan gozar de los múltiples beneficios que brinda el estar asegurado.

En cuanto a salarios, en el periodo 2005 a 2009, el salario mínimo oficial ha venido incrementándose anualmente en proporciones promedio anual que van desde 11% en 2009 a 18% en 2007. Caso especial se refiere al año 2008, en el cual se dio un incremento en febrero y otro en octubre, de 15% y 18% respectivamente. El salario mínimo oficial se establece en torno a 12 categorías por actividad, tal y como se muestra en el cuadro No. 4.

Las actividades agropecuarias y gobierno central son las que reflejan los salarios más bajos en promedio. En el otro extremo, se encuentran la construcción y los establecimientos financieros, con la categoría de salario mínimo mejor pagada. Esto se debe en parte a la especialización del trabajo y la capacitación requerida.

Una comparación con el resto de Centroamérica ubica a Nicaragua por debajo del resto de países en cuanto a salario mínimo promedio, como puede observarse en el siguiente cuadro. El segundo país con salario mínimo promedio más bajo es Honduras, que para el año 2009 refleja un salario 32% más alto que el de Nicaragua. En el otro extremo, el país que ostenta el salario mínimo promedio más alto de Centroamérica es Costa Rica, llegando en 2009 a ser de US\$

**Cuadro No. 4**  
**Salario mínimo oficial<sup>1</sup>**  
**(En córdobas por mes)**

Actividad	2005		2006		2007		2008		2009		
							Feb.	Oct.			
Agropecuario	769.4		869.4		1025.9		1179.8		1392.1		1573.1
Pesca	1191.4		1371.4		1618.3		1861.0		2196.0		2437.5
Minas	1,439.8		1619.8		1911.4		2198.1		2593.7		2879.0
Industria	1032.7		1212.7		1431.0		1645.6		1941.8		2155.5
Industrias de zona franca	1298.4		1478.4		1744.5		2006.2		2367.3		2556.7
Electricidad, gas y agua	1474.3		1654.3		1952.1		2244.9		2649.0		2940.4
Construcción	1838.4		2018.4		2381.7		2739.0		3233.0		3587.5
Comercio	1474.3		1654.3		1952.1		2244.9		2649.0		2940.4
Transporte y comunicaciones	1474.3		1654.3		1952.1		2244.9		2649.0		2940.4
Establecimientos financieros	1838.4		2018.4		2381.7		2739.0		3232.0		3587.5
Servicios comunales, sociales y personales	1114.4		1264.4		1492.0		1715.8		2024.6		2247.3
Gobierno central	1013.3		1124.8		1327.2		1526.3		1801.0		1999.1
Tipo de cambio C\$/1.00 US\$	17.15		18.00		18.90		19.85		19.85		20.84

1/ : La entrada en vigencia del salario mínimo fue en abril 2005, marzo 2006 y junio 2007.

Tipo de cambio al 31 de Diciembre de cada año

Fuente: MITRAB.

**Revista Real Card**

562.1 versus los US\$ 104.7 en Nicaragua. Este comportamiento está ligado estrechamente a la productividad de la mano de obra y a una mayor especialización de la misma, producto de un periodo intenso de educación y capacitación conforme a los requerimientos del sector productivo de dicho país.

Esta diferencia salarial es una de las razones que alienta la migración de trabajadores de Nicaragua hacia Costa Rica en busca de oportunidades de trabajo y generación de ingresos para mejorar la calidad de vida de sus familias.

**Cuadro No. 5**  
**Salario mínimo promedio en Centro América**  
**(US\$/mes)**

Nicaragua		Guatemala		El Salvador		Honduras		Costa Rica	
2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
98.6	104.7	202.7	n.d.	174.3	207.7	n.d.	138.4	484.5	562.1

En lo que respecta a salarios, también es importante conocer el salario promedio y el mínimo pagado, tal y como se presenta en el siguiente cuadro, por actividad económica. En la mayoría de los casos el mínimo pagado está por encima del salario mínimo, por tanto, el promedio también está en mayor medida por encima del salario mínimo. En el caso de establecimientos financieros, debido a la gran dispersión de categorías salariales, el salario promedio en 2009 es casi 3 veces más que el mínimo pagado. También se observan dispersiones relevantes en las actividades de minas, servicios comunales, sociales y personales, gobierno central, industria, electricidad, gas y agua; y comercio, casos en los cuales el salario promedio es considerablemente más alto que el mínimo pagado. Por su parte, el sector agropecuario además de reflejar los salarios más bajos, no varía mucho entre salario mínimo, mínimo pagado y promedio, debido a la poca especialización y diferenciación y lo similar que es en todo el país el pago del jornal por actividades en el campo.

**Cuadro No.6**  
**Salarios segun actividad economica**  
**(En Córdoba)**

Actividades	2005		2006		2007		2008		2009	
	Prom.	Minimo pagado								
Salario promedio nominal	4,266		4,824		4,957		5,342		5,994	
Agropecuaria	920	863	1,034	1,022	1,151	1,122	1,460	1,392	1,807	1,717
Minas	5,192	2,113	5,800	2,320	6,429	2,451	8,063	2,657	9,463	3,239
Industria	3,331	1,225	3,393	1,341	3,481	1,508	3,967	1,859	4,330	2,288
Electricidad, gas y agua	5,453	2,151	5,910	2,300	6,430	2,742	6,802	2,921	8,087	4,027
Construcción	3,811	1,863	3,901	2,050	3,973	2,272	4,114	2,917	4,592	3,569
Comercio	5,218	1,721	5,580	1,949	5,859	2,104	6,537	2,551	6,904	3,133
Transporte y comunicaciones	4,422	1,716	4,758	1,891	4,853	2,053	5,228	2,458	5,847	3,105
Establecimientos financieros	10,793	1,784	10,925	2,006	10,941	2,256	11,817	2,881	12,505	3,533
Servicios comunales, sociales y personales	4,700	1,227	5,438	1,340	5,965	1,571	6,508	1,988	8,207	2,612
Gobierno central	4,094	963	4,874	1,097	4,905	1,243	5,147	1,591	5,634	1,991

Fuente: MITRAB

### **Revista Real Card**

Respecto al poder adquisitivo del salario, una manera simple de analizarlo es tomando como referencia lo que se puede comprar con el mismo. En el caso de Nicaragua se toma como base el costo de la canasta básica de 53 productos, entre ellos alimentos básicos, uso del hogar y vestuario<sup>6</sup>. Para el caso de Nicaragua, la tasa de inflación en los últimos años ha sido de 16.88%, 13.77% y 0.93%<sup>7</sup> para 2007, 2008 y 2009 respectivamente, lo que ha afectado el precio de los bienes y servicios incluidos en la canasta básica mencionada, como puede verse en el cuadro No. 7, deteriorando el nivel de compra de los consumidores.

Cabe mencionar que las tasas de inflación registradas en Nicaragua en la última década se consideran manejables<sup>8</sup> (de un dígito) y no constituyen un indicador macroeconómico que actualmente requiera medidas de control, sin embargo, permanentemente debe ser monitoreando para realizar los ajustes pertinentes cuando sea necesario. Esto es producto de las mejoras en materia de estabilización macroeconómica y a un relativo flujo de oferta capaz de dar respuesta a la demanda efectiva de bienes y servicios.

Los productos que presentan una mayor variación a lo largo del año son los perecederos, debido a la estacionalidad de dichos cultivos. Tal es el caso actualmente del incremento del precio del frijol rojo, debido al deterioro de los caminos de penetración y salida de la producción, como consecuencia de los altos niveles de lluvia que se han registrado en agosto y lo que va de septiembre. Esta situación requirió de medidas concretas, como es el abastecimiento por parte de la Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), a fin de ayudar a la estabilización de dicho precio.

El incremento acumulado del costo de esta canasta básica de 2009 en relación a 2007 es de aproximadamente 12%. El costo presentado en el cuadro No. 7 constituye un promedio nacional,

---

<sup>6</sup> Para mayor información sobre metodología de cálculo, bienes y servicios incluidos, levantamiento de información, etc., visitar [www.inide.gob.ni](http://www.inide.gob.ni).

<sup>7</sup> Las variaciones en las tasas anuales de inflación reflejan el incremento porcentual de los índices de precios del consumidor de un año respecto a otro.

<sup>8</sup> Casos especiales fueron los años 2007 y 2008.

sin embargo, se presentan variaciones relevantes entre los precios en Managua y el resto del país.

**Cuadro No.7**  
**Costo de una canasta básica de 53 productos\***  
(En córdobas)

<b>Año</b>	<b>Alimentos básicos</b>	<b>Usos del hogar</b>	<b>Vestuario</b>	<b>Total</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4=1+2+3)</b>
2005	1,590.8	944.7	147.1	2,682.7
2006	1,744.0	1,034.3	159.4	2,937.7
2007	4,493.7	2,349.2	696.1	7,539.0
2008	5,246.6	2,420.1	746.5	8,413.1
2009	5,190.6	2,415.2	824.5	8,430.3

Fuente: INEC (INIDE) y BCN

\* : A partir de septiembre de 2007 hubo un cambio en la composición de la canasta de alimentos, ajustada a un mejor nivel de nutrición, por tanto el salto observado se debe tanto al cambio en la composición (en bienes como frijoles, aceite, carne de pollo, leche y huevos se incrementó la cantidad incluida) como al incremento en el precio de dichos bienes.

Al contrastar los datos del salario mínimo pagado, en sus diferentes categorías, y el costo de la canasta básica de 53 productos, se observa que éste no logra cubrir ni siquiera el costo de la canasta de alimentos, que constituye aproximadamente el 60% de la canasta total.

En la mayoría de los hogares de Nicaragua hay más de una fuente de ingresos, con lo cual se hacen esfuerzos importantes para cubrir al menos dicha canasta de alimentos, sacrificando en gran medida los demás bienes y servicios (uso del hogar y vestuario<sup>9</sup>). Para complementar los ingresos de un segmento de la población, recientemente (mayo 2010) entró en vigor la entrega en efectivo del "Bono Solidario" que se otorga mensualmente a los empleados públicos con un salario igual o menor a C\$5,000.00, sin embargo,

<sup>9</sup> Un importante porcentaje de la población con menores recursos, cubren sus necesidades de vestuario y calzado en los establecimientos que venden ropa usada proveniente de Estados Unidos, que han proliferado en el país.

**Revista Real Card**

este mecanismo no constituye un incremento salarial formal, sino más bien un complemento transitorio, mientras se dispone de los fondos necesarios para hacerle frente. Por otro lado, en las áreas rurales, casi la totalidad de campesinos siembran para su consumo y en menor medida para el mercado, lo cual les permite en cierto grado paliar sus necesidades alimenticias básicas. La situación de pobreza que se deriva de la situación anterior coincide con los datos de pobreza a nivel nacional, que se estima en 48% de la población, con mayor peso en las zonas rurales.

Como ya se mencionó, a pesar del incremento en los salarios, no se logra cubrir la canasta básica. Además, la brecha entre salarios nominales y reales se ha incrementado, llegando en algunos casos a reducirse el salario real como en los años 2007 y 2008, para luego recuperarse en 2009, aún por debajo del nivel alcanzado en 2005, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Para finalizar, es importante tomar en cuenta el rol de la mujer en la fuerza laboral en Nicaragua. En este artículo se dan a conocer de manera general algunas de las reflexiones que fueron presentadas y discutidas en el I Foro: "Mujeres: Voces Vitales en la Economía"<sup>10</sup>.

**Cuadro No.8**  
**Indicadores basicos de salarios**  
**(En cordobas)**

<b>Conceptos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Salario promedio nominal</b> (Córdobas)					
Nacional	4,266.2	4,823.6	4,957.5	5,341.9	5,994.3
Gobierno central	4,233.1	5,103.5	4,994.5	5,198.0	5,745.6
Asegurados INSS	3,771.9	4,204.7	4,570.1	5,260.5	5,770.9
<b>Salario promedio real</b> (Córdobas de 1994)					
Nacional	1,612.4	1,671.3	1,549.0	1,390.3	1,505.1
Gobierno central	1,599.3	1,767.4	1,563.5	1,352.7	1,441.8
Asegurados INSS	1,425.9	1,456.8	1,425.6	1,368.4	1,448.1

Fuente: MITRAB, INSS y MHCP.

<sup>10</sup> Foro organizado por Voces Vitales, capítulo de Nicaragua, el pasado 4 de agosto de 2010.

En el mismo se dio a conocer que las mujeres cada vez más se están incorporando al mercado laboral con éxito, sin embargo, a pesar de que las mujeres son poco más de la mitad de la población, tienen limitados los espacios para la toma de decisiones, y las mujeres siguen ganando aproximadamente el 30% menos que los hombres, aún con igual educación y ocupando trabajos similares.

Además la presencia de las mujeres en el trabajo es sobre todo en el mercado informal, y en un mercado laboral segregado por sexo, las mujeres generalmente trabajan con una tecnología baja, compiten sobre la base de precios, tienen menor estatus e ingresos y menor acceso a seguridad social.

Una de las opciones que ha venido impactando positivamente en el desarrollo de las mujeres es el emprendedurismo. El establecer y desarrollar una empresa permite a las mujeres, entre otros aspectos, mejorar su calidad de vida vinculada a su inserción económica, contribuye a la redistribución al interior de los hogares, al empoderamiento de las mujeres, cambia la percepción sobre sí mismas y su entorno, y además cuentan con una mejor alternativa para el control del tiempo, por la flexibilidad para poder atender también sus actividades en el hogar.

Por tanto, es importante continuar impulsando programas que promuevan el fortalecimiento y desarrollo de pequeñas empresas que puedan irse vinculando al tejido empresarial del país. De esta manera se estará beneficiando de manera particular a mujeres y jóvenes de ambos sexos, que ven de esta manera una forma sostenible de insertarse en la economía del país.

## Productividad laboral de los países de la región

Rubén Narciso

---

### 1. Productividad, definición e importancia

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el "Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza", definió la productividad de la forma siguiente:

*«La productividad mide la relación entre productos e insumos. La productividad crece cuando se registra un aumento del producto sin que haya habido un crecimiento proporcionalmente igual de los insumos, o cuando se consigue producir algo con menos insumos.»*

Desde el punto de vista económico y para los fines del presente artículo son dos los factores de producción -trabajo y capital-; la productividad puede calcularse para estos dos insumos, en particular. Cuando se calcula respecto de la fuerza de trabajo se denomina productividad laboral, materia que se desarrollará en este artículo.

En las últimas décadas, el aumento de la productividad ha tenido mucha importancia como una de las acciones necesarias para dinamizar el crecimiento económico y reducir la pobreza. La razón es que el incremento de la productividad, que incide en la disminución de los costos de producción, que a la vez aumenta el beneficio de las empresas, debería traducirse en una mejora de los salarios de los trabajadores o bien en mayores tasas de reinversión;

ambas consecuencias mejoran el ingreso de las familias, ya sea por medio de mejores salarios o de más oportunidades de empleo.

Por ello, diversos organismos internacionales abogan por la puesta en marcha de políticas que mejoren la productividad de los países. Una de ellas es incrementar el acceso a educación y que ésta sea de calidad, es decir, que ofrezca los conocimientos, habilidades y competencias necesarias no sólo para desempeñar adecuadamente un trabajo, sino que brinde elementos para que los universitarios y académicos puedan cambiar o mejorar productos y procesos. En este sentido, en su punto cuatro, la resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo de la OIT de 2008, concluye:

*“Una economía basada en bajas calificaciones, baja productividad y bajos salarios es insostenible a largo plazo e incompatible con la reducción de la pobreza. Representa el círculo vicioso formado por la educación insuficiente, la falta de capacitación, la baja productividad y el trabajo de poca calidad y mal remunerado, que atrapa a los trabajadores pobres y margina a los que no poseen las calificaciones necesarias del proceso de crecimiento económico y desarrollo social en el contexto de la globalización”*

Debido a la importancia de la productividad para mejorar las condiciones de vida de las personas y su incidencia favorable en los indicadores de trabajo decente, en este artículo se calculará la productividad de los países de la región para luego establecer por estas vías si existen condiciones para mejorar el ingreso y las condiciones laborales de los trabajadores del área.

Para este efecto, es necesario contar con datos de la producción de cada uno de los países así como de su población ocupada.

## **2. El producto interno bruto de los países de la región**

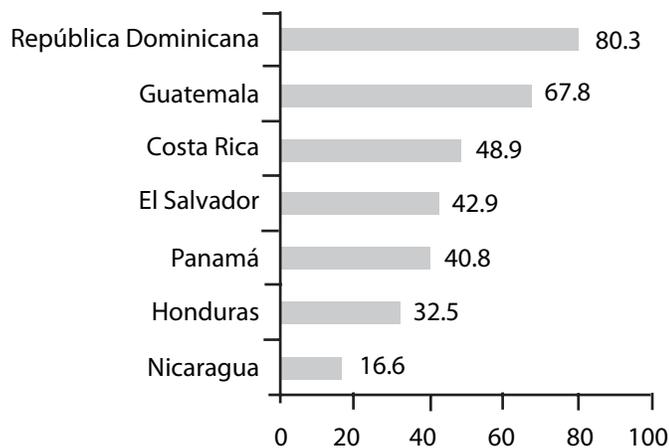
El producto interno bruto (PIB) es la suma de los precios a precios de mercado de los bienes y servicios finales producidos en un país en un año determinado. Normalmente el PIB se calcula en la

moneda nacional de los países, lo cual dificulta la comparación de la producción de un país a otro. Para resolver esta dificultad normalmente se calcula el PIB en términos de una moneda única, usualmente dólares americanos.

Sin embargo, aquí no acaba el problema. Debido a que los precios difieren de un país a otro (con un dólar americano es posible comprar más productos de un mismo bien en un país con un nivel de precios más bajo), con el PIB expresado en dólares todavía no es posible comparar la producción de los países. Para resolver este problema se calcula el PIB en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), donde no sólo se considera el costo de los principales bienes de consumo de las economías sino también se puede comparar la riqueza generada por cada nación.

En la gráfica siguiente se encuentran los datos del PIB en dólares en términos de la PPA, en donde puede observarse que las tres economías más grandes de la región son República Dominicana, Guatemala y Costa Rica, mientras que Honduras y Nicaragua son las dos más pequeñas.

**Gráfica 1**  
**Producto interno bruto**  
**Miles de millones de dólares en PPA, año 2009**

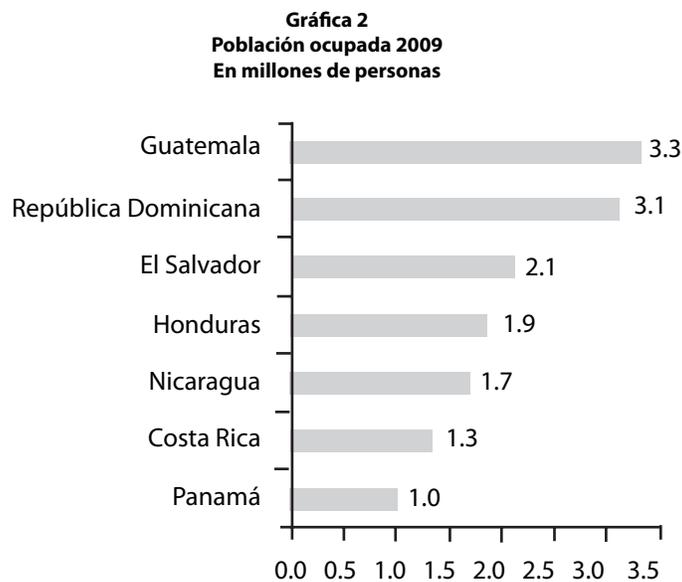


Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional

### 3. La población ocupada de los países de la región

Naturalmente, los países con más población tienden a tener una mayor producción medida en unidades monetarias. Por ello, para medir la productividad no basta con observar el valor de la producción, sino que es necesario relacionarla con el número de personas que generan dicha riqueza.

En la gráfica 2 se consigna la información de la población ocupada de los países de la región en 2009: los tres países con mayor población ocupada en alguna actividad económica son Guatemala, República Dominicana y El Salvador; asimismo, Costa Rica y Panamá son los dos países con menor número absoluto de personas ocupadas.



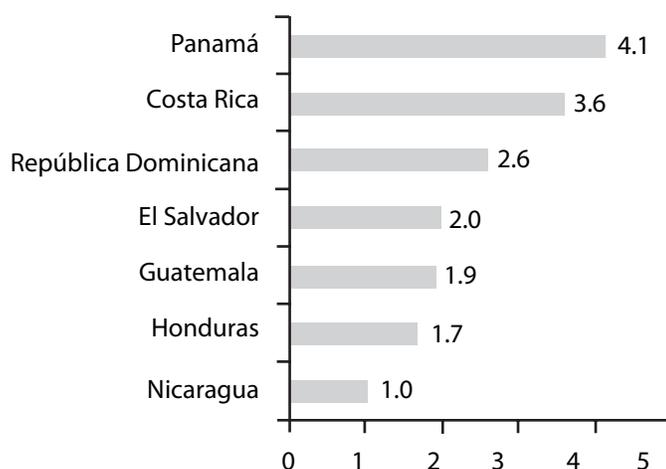
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Con la información anterior es posible cuantificar la productividad laboral de los países de la región.

#### 4. La productividad

Dividiendo el PIB en términos de la PPA entre la población ocupada se obtiene la productividad laboral. Los datos de la productividad laboral para los países de la región se consignan en la gráfica 3.

**Gráfica 3**  
**Productividad en 2009**



Fuente: Elaboración propia.

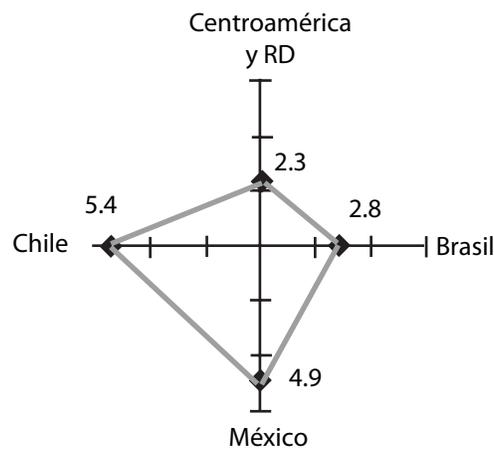
Como puede observarse, Panamá es el país de la región con mayor productividad, seguido de Costa Rica, mientras que Honduras y Nicaragua con la productividad laboral más baja, se caracterizan no sólo como las naciones de más baja generación de riqueza sino que también con la producción más baja por trabajador.

Otro caso interesante es Guatemala, que cuenta con el segundo PIB más grande y la mayor cantidad de personas ocupadas de la región, pero en términos de productividad está dentro de los tres lugares más bajos del área.

Además, con los datos obtenidos es posible calcular la productividad de la región. En efecto, el PIB en términos de la PPA asciende a 329.8 billones de dólares y la población ocupada a 14.5 millones de personas, que equivale a una productividad de 2.3.

Ahora bien, si se compara la productividad de la región con tres de las economías más grandes de América Latina, se observa que el área está productivamente por debajo de esos tres países, lo que hace evidente que la región como conjunto debe avanzar mucho para mejorar su productividad, ya que de lo contrario, Centroamérica y República Dominicana continuarán en el círculo vicioso de baja productividad, bajos salarios y pobreza.

**Gráfica 4**  
**Productividad 2010**  
**Región centroamericana y otros países seleccionados**



Fuente: Elaboración propia

Tales datos ponen de manifiesto que la región necesita de acciones urgentes para mejorar la productividad y no rezagarse más respecto a otros países. En el V informe respecto a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo de la OIT de 2008, se enfatiza que para acrecentar la productividad es necesaria la articulación de varias políticas, entre ellas:

**Revista Real Card**

1. *Es necesario promover la cooperación entre los distintos proveedores de formación profesional, como las escuelas, los institutos de capacitación y las empresas, a fin de establecer cauces de aprendizaje coherentes y complementarios.*
2. *La coordinación entre el desarrollo de las competencias profesionales y las necesidades de las empresas es indispensable para articular la oferta y la demanda de competencias. Los intermediarios del mercado de trabajo determinan cuáles son las necesidades en materia de competencias y comunican esta información a los establecimientos de enseñanza, los institutos de capacitación profesional y los sistemas de aprendizaje laboral, en la perspectiva de crear las competencias necesarias.*
3. *La coordinación entre las políticas sobre desarrollo de competencias y las políticas industriales, de inversión, comerciales, tecnológicas y macroeconómicas es necesaria para integrar eficazmente las políticas de desarrollo de competencias en la estrategia nacional de desarrollo y asegurar la coherencia de las políticas.*

Mejorar la productividad no es algo sencillo, ya que es necesaria la puesta en marcha de políticas de diversa índole; sin embargo, para la región estas acciones son impostergables si se desea superar la pobreza y desigualdad en los países del área y evitar rezagarse aún más en el contexto mundial.



*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 \_\_\_\_\_

No fue leído \_\_\_\_\_

Cantidad de artículos leídos: \_\_\_\_\_

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](mailto:llinares@asies.org.gt), [agonzalez@asies.org.gt](mailto:agonzalez@asies.org.gt), [oloarca@asies.org.gt](mailto:oloarca@asies.org.gt).

La versión electrónica la puede encontrar en la página [www.asies.org.gt](http://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  
Tels: 23322002, 23347178  
Fax: 23602259  
e-mail: [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)  
<http://www.asies.org.gt>

Canada 

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