



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

REVISTA REAL CARD

No. 4 - Marzo 2011

Guatemala

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

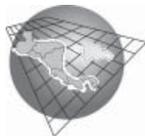


**Red de Asesoría Laboral de Centro América
y República Dominicana**

*REVISTA
REAL CARD*

**No. 4 - 2011
Guatemala**

REAL CARD



Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana

Consejo Editorial

Luis Linares
Coordinador Regional,

Olga Loarca
Rosa Amelia González
Asistencia Técnica

Coordinadores de País

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

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



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

Comentarios:

linares@asies.org.gt
agonzalez@asies.org.gt
olarca@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.

Índice

Presentación	7
---------------------	----------

Institucionalidad laboral y gobernabilidad democrática <i>Virgilio Legaggi</i>	11
--	-----------

El autor nos invita a reflexionar sobre la vinculación entre lo laboral y la gobernanza democrática, la cual debe ser atendida de manera sistemática ya que, tomando en cuenta el bono demográfico y las posibilidades de crecimiento económico que se vislumbran para Latinoamérica, en esta segunda década del siglo XXI, pueden ser componentes de un círculo virtuoso que permita superar los déficit que existen en materia de empleo y trabajo decente, y permitir a la mayoría de transitar hacia el progreso, y a los países conseguir el ansiado desarrollo.

Alcance de los acuerdos DR-CAFTA y de cooperación laboral con Canadá Natalia Álvarez Rojas	25
--	-----------

La autora hace un análisis de dos importantes acuerdos suscritos por Costa Rica, en cuatro aspectos de gran relevancia en materia laboral: aplicación de la legislación laboral; fortalecimiento de las garantías procesales de los ciudadanos; compromiso de cooperación laboral técnica y posibilidades de procesos sancionatorios.

Aborda temas como: diferencias, aplicaciones de las legislaciones, garantías procesales e información pública accesible a los ciudadanos, mecanismos de cooperación técnica entre otros.

Diálogo social en Centro América y República Dominicana

Álvaro Ramírez

47

El diálogo social es una expresión de vitalidad democrática. Su fortalecimiento es una responsabilidad compartida de gobiernos, empresarios y trabajadores.

En este contexto el diálogo social recién comienza a echar raíces en Centro América y República Dominicana. Aunque todos los países han establecido mecanismos institucionales para encauzar el diálogo social tripartito, en la mayoría la eficacia del diálogo es todavía insuficiente. Existe en muchos de los actores sociales y de los gobiernos de la región una cierta frustración por lo que algunos consideran un aprovechamiento insuficiente de una poderosa herramienta de gobernabilidad democrática.

Jornada a tiempo parcial. Sobre la ratificación del Convenio 175 de la OIT

Guillermo Maldonado Castellanos

55

La jornada a tiempo parcial es un tema pendiente de aprobación en las leyes laborales de Guatemala, pese a que la Organización Internacional del Trabajo lo ratifica en el Convenio 175 en 1994.

Este ensayo presenta los antecedentes actuales sobre el tema legislativo en Guatemala, relata sobre la historia de cómo surgió la idea del mismo en otros países, coloca en la balanza las virtudes y desventajas para empleados y empleadores si dicha iniciativa llega a ser aprobada y dispuesta por el Congreso de la República.

El mundo del trabajo y el salario justo

Luis F. Linares López

75

En esta ponencia se aborda el tema del mundo del trabajo y el salario justo desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia Católica y de la economía social de mercado, dos corrientes de pensamiento entre las que existe una gran convergencia en materia de principios y de propuestas concretas para abordar la temática social y económica, siendo la primera una de las fuentes de inspiración de la segunda.

**El trabajo decente como una meta para la economía global
Democracia y derechos humanos**

Gerry Rodgers

99

Este artículo plantea la aplicación del concepto de “trabajo decente” a los muy diversos niveles y procesos de desarrollo. Cuestiona y analiza si existe un nivel uniforme de trabajo decente, al que todo el mundo pueda aspirar y de ser así, cómo saber si es decente.

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

Rubén Darío Narciso

111

Este artículo presenta datos estadísticos laborales y económicos que incluyen referencias de población, desempleo, sector informal y aspectos relacionados a los sindicatos.

Marzo 2011

RESEÑA DE LIBROS

Resumen comparativo de los estudios de El Salvador y Costa Rica sobre las “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural” <i>Rosa Amelia González</i>	119
Actividades de REAL CARD - enero a marzo de 2011	137
Compendio de Criterios Jurídicos Laborales 1999-2010 <i>Daniela Rojas González</i>	145
Nuevo proyecto de ASIES Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal	157

Presentación

Para el proyecto **Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana (REAL CARD)** es motivo de gran satisfacción presentar a nuestros lectores, particularmente a los destinatarios y socios del proyecto, el cuarto número de la **REVISTA REAL CARD**, que tiene como objetivo fundamental constituirse en un foro pluralista de información y discusión sobre la temática laboral de nuestra subregión, en un marco de total apertura a las diferentes corrientes de pensamiento y a las diversas perspectivas que sustentan los actores y sectores involucrados.

El proyecto **REAL CARD** es ejecutado desde mayo de 2009 por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, gracias al apoyo financiero proporcionado por el **Programa Internacional para la Administración del Sector Laboral (IPPLA)** por sus siglas en inglés) del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias (HRSDC) – que dentro de sus atribuciones tiene las relativas a la administración del trabajo – y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Como hemos señalado en anteriores números de la **REVISTA REAL CARD**, en nuestros países es notoria la carencia de publicaciones periódicas que traten la temática laboral, lo cual se debe a varios factores, entre ellos la dificultad de financiamiento pero también al hecho de que en muchos ambientes se considera que los temas laborales se limitan a los conflictos laborales, que deben ser atendidos por las partes involucradas y los Ministerios de Trabajo, perdiendo de vista la centralidad que el trabajo y el empleo, así como todos los demás aspectos relacionados con lo laboral,

tienen para el desarrollo democrático y equitativo de nuestras sociedades.

En esta ocasión, el Consejo Editorial de **REAL CARD** desea expresar, de manera especial, su reconocimiento al Doctor Virgilio Levaggi, Director del Equipo de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, por el artículo que escribiera para nuestra revista, titulado Institucionalidad laboral y gobernabilidad democrática, en el cual analiza la importancia que tienen las instituciones sociolaborales – entendidas como reglas de juego – para la adhesión a la democracia y la buena gobernanza.

Así también al Maestro Alvaro Ramírez Bogantes, quien durante los dos últimos años coordinó el proyecto Promoción del Diálogo Social y Fortalecimiento de las Instituciones Tripartitas en Centro América y la República Dominicana, por el artículo titulado Diálogo social en Centro América y República Dominicana, en el cual analiza, entre otros aspectos, los factores que influyen en el éxito de los procesos de diálogo social.

Ambos autores colaboraron de manera generosa con nuestra revista y sus artículos, así como el publicado en el número 2, escrito por el Doctor Rafael Alburquerque, Vicepresidente de la República Dominicana y laboralista de gran prestigio internacional, contribuyen a elevar el nivel de discusión de los temas relacionados con el mundo del trabajo y constituyen valiosos aportes a la calidad y pertinencia del contenido de **REAL CARD**.

En esta oportunidad también queremos agradecer al señor Héctor Almendrades, quien hasta noviembre de 2010 se desempeñó como Analista Principal en Asuntos Bilaterales y Regionales del Programa Laboral de HRSDC, y tuvo a su cargo el seguimiento al proyecto **REAL CARD**, por el apoyo y acompañamiento que nos brindó para lograr una mejor ejecución de las actividades previstas. Al tiempo que deseamos toda clase de éxitos en sus nuevas actividades a nuestro amigo Almendrades, damos una cordial bienvenida como

Revista Real Card

al señor David Mercier, quien a partir de noviembre de 2010 ocupa tan importante función en el HRSDC de Canadá.

En este número 4 de la **REVISTA REAL CARD**, además de los artículos antes mencionados, presentamos cuatro artículos más, relativos a la cláusula social y acuerdos de libre comercio en la región, escrito por una experta negociadora costarricense; otro artículo sobre la jornada a tiempo parcial y la ratificación del Convenio 175 de la OIT, uno de los temas que mayor controversia ha suscitado en el ámbito laboral de nuestros países, elaborado por un connotado laboralista guatemalteco; un artículo sobre el trabajo decente como una meta para la economía global, en el que se reflexiona sobre la validez del concepto como un patrimonio compartido de la humanidad y un instrumento fundamental para eliminar la pobreza, reproducido de la Revista Futuros; y un artículo del Coordinador de **REAL CARD**, sobre el mundo del trabajo y el salario justo desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia Católica y de la economía social de mercado.

Completan el contenido de este número una compilación de estadísticas laborales, sociales y económicas de los países atendidos por **REAL CARD**; una reseña de los estudios sobre Costa Rica y El Salvador contenidos en el libro "Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, publicado de manera conjunta por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la OIT; una reseña de las actividades más recientes de **REAL CARD** en los diferentes países en los que tiene presencia y un resumen de un importante proyecto que inició ASIES en enero de 2011, con el apoyo de la Unión Europea, denominado "Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal", sobre el cual esperamos compartir referencias a sus productos en los próximos números de **REAL CARD**.

Marzo 2011

Institucionalidad laboral y gobernabilidad democrática

Virgilio Levaggi *

Basado en mi experiencia de trabajo en los países de América Central, Haití, Panamá y República Dominicana — durante los últimos tres años — me he planteado reiteradamente una pregunta: ¿cuál es la relación entre gobernabilidad democrática y generación de más y mejores trabajos?

Quisiera saber si esforzarse en que haya más personas adecuadamente empleadas es el camino idóneo para fortalecer unas democracias frágiles a veces —lo que evidencian un déficit de gobernabilidad—; pero tan necesarias para el progreso integral de la mayoría de habitantes del Istmo Centroamericano y de la antigua Hispaniola.

Cuando la violencia delincriminal —como camino expedito para obtener ingresos— parece enseñorearse en espacios no menores

* Estudió Humanidades y Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Perú y Asuntos Públicos e Internacionales en la Universidad de Princeton (Estados Unidos). Entre otros cargos en OIT, se ha desempeñado como especialista Principal para Actividades con los Empleadores para Chile y el MERCOSUR; Especialista Regional en Integración Socioeconómica y Trabajo Decente y Director Regional Adjunto para las Américas y el Caribe, en Lima. Actualmente se desempeña como Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Antes de incorporarse a la OIT ocupó en su país Perú, entre otros los cargos de director gerente y asesor de la presidencia de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y de Asesor Principal del presidente del Consejo de Ministros y del Ministro de Trabajo y Promoción Social. Ha publicado varios libros, entre ellos “Democracia y Trabajo Decente en América Latina”.

de los respectivos territorios nacionales, donde atrae especialmente a jóvenes; y dado que la economía informal crece –sin que los esfuerzos que realizan los trabajadores del sector contribuyan al desarrollo individual y común–, resulta válido preguntarse si más y mejores empleos podrían constituir ejes de una respuesta a ambos fenómenos que amenazan a las democracias de los países antes mencionados.

Algunos definen la gobernabilidad democrática como el equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Dicha gobernabilidad indica que la autoridad es capaz de dirigir los asuntos nacionales a través de mecanismos, procesos e instituciones, a partir de las cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen con sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Entiendo que la gobernabilidad se construye a partir de diferentes factores; pero me parece importante entender qué tan decisivo, para su consolidación, puede ser lo laboral.

Las tareas son múltiples en aras de la afirmación democrática y dada la escasez de recursos, conviene tener prioridades. En el fondo mi pregunta podría sintetizarse así: ¿Qué tan prioritaria para la gobernabilidad de las democracias es el desarrollo laboral? ¿Más o menos que la educación? ¿Más o menos que un adecuado poder judicial? ¿Más o menos que elecciones libres y periódicas? ¿O igual?

Si el desarrollo laboral es crucial para la gobernabilidad de las democracias, la promoción de trabajo debería primar en las agendas nacionales.

Reflexionar sobre la vinculación entre lo laboral y la gobernanza democrática es una tarea que creo debería ser emprendida sistemáticamente pues el bono demográfico con que contamos y las posibilidades de crecimiento económico que se vislumbran para Latinoamérica, en esta segunda década del siglo XXI, pueden ser componentes de un círculo virtuoso que permita superar los

Revista Real Card

déficits de trabajo y empleo existentes y permitir a la mayoría de ciudadanas y ciudadanos transitar hacia el progreso, y a nuestros países conseguir el ansiado desarrollo.

A continuación unas ideas al respecto. Estas son de mi exclusiva responsabilidad y no comprometen a la Oficina Internacional del Trabajo.

1. Una visión holística

Cada vez más estudios sobre el desarrollo integran la visión jurídica con el razonamiento económico e incluso existe una corriente de pensamiento que se conoce como socioeconomía, surgida hacia 1988, que destaca la importancia de integrar las políticas sociales y aquellas económicas necesarias para avanzar por el sendero del progreso. En tal sentido resulta útil revisar el Informe “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, establecida por la OIT¹.

Según A. Etzioni “un argumento central de la socioeconomía es que toda economía se haya imbricada en una sociedad, portadora de instituciones éticas y políticas específicas”. De ahí que se haga necesario reconducir la ciencia económica al seno del contexto social y moral que la vio nacer y, consecuentemente, al servicio de principios como la justicia y la solidaridad y no sólo en función de la maximización del interés propio.

La socioeconomía asume que la economía está inmersa en la realidad social y cultural y que no es un sistema cerrado y autocontenido. Sus raíces intelectuales pueden encontrarse en la historia del movimiento obrero, de la misma teoría económica, del llamado reformismo social y de la enseñanza social de la Iglesia. En su árbol genealógico puede ubicarse a pensadores como Smith, Sismondi, Mill, Marshall, Durkheim, Veblen, Hobson, Sombard,

¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>

Weber, Keynes y entre sus promotores a Polanyi, Schumpeter, Myrdal, Schumacher, Sen y Galbraith.

En 1615 la economía política surgió como disciplina para estudiar las relaciones de producción. A diferencia de los fisiócratas, que veían en la tierra el origen de toda riqueza, ésta reconoció al trabajo como la fuente real del valor de la producción. En la actualidad la economía política se refiere más a estudios interdisciplinarios para entender cómo las instituciones y los entornos políticos influyen en, y son influidos por la conducta de los mercados y de quienes actúan en ellos.

El proceso de comprender la complejidad de la globalización ha venido consolidando una visión más integradora de los diferentes componentes del desarrollo en lugar de aquella que los veía como compartimentos estancos. Se viene afirmando una aproximación holística en la que el todo es más que la suma de sus partes y no descuida las relaciones entre éstas, su interdependencia.

Estamos transitando de un sistema conceptual edificado sobre compartimentos lineales hacia uno basado en multilinealidad, nodos, nexos y redes; es decir, fundado en la convergencia. Estamos transitando desde la atomización hacia una concepción basada en la integración de las partes, para su mejor comprensión y utilización. Estamos transitando desde el enciclopedismo al pensamiento holístico.

La Galaxia Gutenberg se desarrolló a partir de la separación y la especialización mientras que la Galaxia Internet se funda en la integración y la convergencia. Estamos ante un nuevo paradigma que explica el fabuloso desarrollo de las comunicaciones.

Hoy, cualquier tipo de información puede traducirse a códigos binarios y, si adquiere un formato digital, ser transportada por diferentes canales que, a su vez, pueden ser recibidos por diversos dispositivos. Esto se conoce como convergencia multimedia pues se integran señales, redes, aplicaciones y receptores. De ello la Internet ha sido gran facilitadora.

Revista Real Card

La convergencia no sólo está en el origen y desarrollo del fenómeno técnico-científico que caracteriza a la globalización sino también es rasgo principal de la industria de las telecomunicaciones, que lo aplica. En este sector hay una alta tendencia hacia la consolidación empresarial que alienta la formación de conglomerados que -dada la compatibilidad de los medios para transmitir la información- tiende a armonizar servicios y medios de difusión, tradicionalmente separados.

La convergencia y la integración son el paradigma de razonamiento y gestión que sella la nueva era. Un individuo puede disponer de abundantes datos sobre una determinada realidad y, paradójicamente, carecer de conocimiento sobre ella; pues el conocimiento surge cuando la información –datos relevantes– es organizada de forma tal que permite hacer comparaciones, evaluar consecuencias y tomar decisiones para lograr resultados probables. El conocimiento no está en los datos sino en la interacción con quien los organiza.

A mediados del siglo pasado, M. Polanyi dejó su cátedra de química en la Universidad de Manchester para –luego de estudios e investigaciones– dictar una de ciencias sociales. El estudió y justificó la necesidad de un enfoque integral de los objetivos sociales y económicos para el desarrollo, que fue seguido por las naciones industrializadas.

Tal vez en el futuro algún profesor de ingeniería electrónica o de sistemas logrará demostrar cómo la aplicación del paradigma de la convergencia a las ciencias sociales puede contribuir a lograr ese bien que parece esquivo para la gran mayoría de la humanidad: el desarrollo.

Quizás la globalización, luego del periodo de confusión por el cual transita, pueda constituirse –gracias a la integración y la convergencia– en un nuevo Renacimiento, esta vez digital.

2. La institucionalidad laboral

Desde la irrupción de la globalización, uno de los aspectos del desarrollo que más atención ha captado es el rol que pueden cumplir las instituciones para facilitar la producción y el comercio.

Douglas North se hizo acreedor al Nobel de Economía 1993 por aportes en dicho campo. El es uno de los promotores de la Nueva Economía Institucional (NEI) que toma en consideración la dimensión social y las normas jurídicas que sustentan el quehacer económico.

Es importante distinguir entre instituciones (las reglas del juego) y organizaciones (grupos de personas que crean mecanismos de gobernanza para coordinar su acción).

Viene adquiriendo mayor respaldo la necesidad de implementar instituciones públicas y privadas idóneas para que una sociedad pueda enfrentar adecuadamente los principales desafíos que plantea todo proceso de desarrollo. Conviene recordar que las instituciones pueden ser formales, usualmente escritas y con un carácter jurídico, o informales, que cubren desde normas de comportamiento social reconocidas, costumbre o tradiciones.

Entre las reglas de juego más importantes, en esa gran organización que es toda sociedad democrática, están las que regulan el mundo del trabajo. Las reglas de juego sociolaborales, formales o informales, son decisivas para –entre otros aspectos– definir las condiciones en las que las personas participan en la generación de riqueza y cómo disfrutan de los beneficios que les debe acarrear su contribución a dicha tarea.

Para algunos pensadores, el trabajo (generación de más y mejores empleos) es el catalizador idóneo de políticas económicas y sociales, que permiten avanzar en un modelo de desarrollo que merezca el calificativo de humano.

Revista Real Card

Al parecer, la más adecuada participación de los ciudadanos en la vida productiva de su democracia genera más adhesión a la misma y ello coadyuva a su gobernabilidad.

Observando la evolución del último proceso de democratización latinoamericano, iniciado hacia fines del siglo pasado, resulta evidente la correlación entre institucionalidad laboral y gobernabilidad democrática. Como lo señala la Carta Democrática Interamericana²: “La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (11). Dicho documento también afirma que: “La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio” (10).

Usualmente los términos “empleo” y “trabajo” se usan como sinónimos. Sin embargo, éste último alude a una categoría de actividad humana más amplia que aquél. El Tesoro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define al trabajo como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El empleo es definido como “trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)” sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo).

Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno.

² http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social.

En 1999, Juan Somavia –primer director general de la OIT (fundada en 1919) proveniente del hemisferio sur– presentó su memoria “Trabajo decente”³. En ella introduce el mencionado concepto, caracterizado por cuatro objetivos estratégicos:

- a) los derechos en el trabajo,
- b) las oportunidades de empleo,
- c) la protección social y
- d) el diálogo social.

Cada uno de ellos es funcional al logro de metas más amplias como la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal.

- a) La promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; es calificada por el Embajador Somavia como “el mandato histórico de la OIT”.
- b) La creación de empleo; la define como “el mandato político, aquel que viene de la calle, de las personas”. Creación de más y mejores puestos de trabajo que requiere, en el mundo actual, de más y mejores empresas.
- c) La protección social; la entiende como “el mandato ético”.
- d) El diálogo social, lo señala como “principio organizativo de la OIT”; y, desde mi punto de vista, de toda sociedad democrática.

³ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

Revista Real Card

Estas cuatro áreas permiten comprender que una gran variedad de instituciones, organizaciones y actores participan e influyen en el mundo del trabajo.

a) A primera vista la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo supone la legislación, nacional e internacional, que busca regular el derecho a trabajar y las relaciones laborales que dicho ejercicio genera. Instituciones como la huelga o la negociación colectiva o el derecho a la sindicalización aparecen con claridad meridiana, tanto como la jornada de 8 horas y la no discriminación por género, entre otras. Sin embargo no puede perderse de vista, en este ámbito, instituciones como el sistema de administración laboral y la administración de la justicia laboral. No basta que haya buenas leyes si no hay capacidad para administrarlas y exigir su cumplimiento.

b) Las instituciones relacionadas con la generación de más y mejores empleos son también formales; pero hay instituciones informales que inciden tanto en la forma como se comportan los empleadores como de los trabajadores y cómo se organiza la producción de bienes y servicios, así como su comercialización en el mercado interno o externo. Las políticas macro, meso y microeconómicas son muy importantes para el funcionamiento de la organización productiva por excelencia que es la empresa así como para el mercado de trabajo. Que una empresa sea más o menos jerarquizada, por ejemplo, es un tema de instituciones informales (usos, costumbres, cultura, etc.) al igual como la mayor o menor protección del puesto de trabajo. Sin embargo, temas como la definición o no de una política de salario mínimo para la promoción del desarrollo, mezcla instituciones formales e informales.

c) En el campo de la protección social el acceso a seguros de invalidez y muerte así como a servicios de salud y a las pensiones no son menores para la gobernabilidad de cualquier democracia. Basta ver las reacciones populares en Europa ante el cambio de la edad de jubilación. La dimensión actuarial de estas prestaciones, entre otras posible, permiten articular una red de protección social que es

crucial para brindar seguridad a los ciudadanos de una democracia. Desde la crisis del 2008 resulta más claro que la seguridad social es una prioridad para todos los países y no sólo un lujo de los países desarrollados pues tiene un rol como estabilizador económico muy importante. Hay que pensar el impacto del desempleo en la gobernabilidad democrática de Estados Unidos o España, si no hubiera seguro de desempleo en ambos países. La inversión en protección social es hoy vista como esencial para la promoción de un crecimiento económico sustentable.

d) Según lo define la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información– entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate y no tienen todavía una formulación definitiva. El diálogo social es el mecanismo básico de la democracia, si se la concibe como un mecanismo de participación ciudadana a través de diversas organizaciones en la toma de decisiones, mediante el consenso. El concepto de poliarquía utilizado por Robert Dahl expresa esta visión del diálogo como mecanismo esencial de la gobernabilidad democrática.

3. Democratizar la economía

Garantizar la participación democrática de la gente en la vida económica de los países es una prioridad, pues no puede haber progreso si los ciudadanos están divididos entre quienes pueden acceder a un trabajo productivo y a crear empresa y aquellos que no. Para el logro de este objetivo, entre otros factores, las instituciones son clave.

A nadie le debe quedar duda de la importancia política, económica y social de realizar acciones en favor de la incorporación de la energía productiva (laboral y empresarial) de origen popular, que

Revista Real Card

en nuestras sociedades, están presentes en los esfuerzos por el desarrollo. Hoy en Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana hay ocupados, pero no todos tienen un trabajo y son menos aún los que han conseguido un trabajo decente. Es penoso ver el esfuerzo de hombres y mujeres en nuestros pueblos que a duras penas logran sobrevivir con sus familias.

Se necesitan economías abiertas a todos para superar la informalidad y la violencia juvenil, entre otras amenazas a la democracia en nuestras tierras.

Bajo el concepto de economía informal se hace referencia a realidades muy diversas y dinámicas: desde quienes trabajan realizando actividades de subsistencia -dado que las actividades económicas informales requieren, por lo general, poco capital, tecnologías simples y salarios marginales, el ingreso de los individuos a ellas es relativamente fácil- hasta empresarios que enfrentan diferentes obstáculos para establecer y hacer funcionar sus empresas en la legalidad. Por tanto la informalidad no es una.

Los trabajadores y empresarios informales tienen en común el no estar reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos –lo que no quiere decir que las actividades económicas informales no estén regidas por reglas– y, por ello, sus actividades son altamente vulnerables.

La economía informal no opera absolutamente escondida ni todo el sector moderno lo hace con irrestricto apego a la legalidad. Entre la ilegalidad absoluta y la legalidad plena, predominan áreas grises en las que se cumplen parcialmente los requisitos legales que establecen las legislaciones.

En la economía informal se realizan actividades ilícitas y otras legales, aun cuando estas últimas posean un componente de ilegalidad (elusión tributaria o incumplimiento de la normativa laboral, por ejemplo).

Las mujeres y los hombres que producen bienes y servicios legales, aunque sus actividades no están registradas o declaradas merecen respuestas a sus esfuerzos. La formalización de las actividades de este colectivo por diferentes razones, es un reto para la democracia y el desarrollo; más aún cuando lo que ocurre en la economía informal repercute en la economía formal y viceversa. El acceso a la protección social de los trabajadores de este sector y el acceso a créditos preferenciales para los empresarios de ese mismo sector pueden actuar como poderosos incentivos, si se acompañan de una adecuada fiscalización de las condiciones de trabajo y legalidad establecidas en las unidades productivas de la informalidad.

En países en los que –en no pocos casos– la riqueza se ha logrado no por una iniciativa productiva sino a través de acceso privilegiado al poder político, se ha creado una cultura (o institucionalidad no formal) rentista o mercantilista que desincentiva la capacidad empresarial y el espíritu de iniciativa y desalienta los esfuerzos por progresar de millones de hombre y mujeres que, al ser excluidos, reivindican su derecho a trabajar en la economía informal. En este tipo de sociedades es crucial recuperar la transparencia en la economía. Por ello para consolidar la democracia política se hace indispensable democratizar la economía.

En nuestros países, en el siglo XXI, parece que hay tres metas que deben perseguirse simultánea y armónicamente: la democracia, el crecimiento económico y la justicia social. La reforma institucional constituye una base sobre la cual pueden unirse la democracia y el crecimiento, de forma tal que se promueva la justicia social.

Al comenzar estas reflexiones aludimos a la violencia. Según Latinobarómetro los dos problemas principales en los 18 países donde realiza sus entrevistas, desde comienzos de este siglo, son desempleo y violencia. Un reciente informe de la Organización Mundial de la Salud indica que, aunque América Latina no es la región más peligrosa del mundo, sí lo es para la juventud: los jóvenes latinoamericanos ocupan el primer lugar a nivel mundial en mortalidad causada.

Revista Real Card

¿Qué piensan los jóvenes? En 2007 en una encuesta realizada en Perú, para el 34% de ellos su principal temor es quedar desempleados y para el 46% el mundo laboral les presenta las principales dificultades para incorporarse a la vida adulta: falta de oportunidades de empleo, inestabilidad en el trabajo y bajas remuneraciones. Para el 31% de los entrevistados triunfar en la vida significa poder trabajar en lo que le gusta y ser exitoso en el trabajo. En Brasil el trabajo está entre los asuntos de mayor interés de los jóvenes y su falta entre los problemas que más les preocupan, pues ven el trabajo como necesidad, fuente de independencia y de autorrealización. Acabar los estudios y mejorar las condiciones de trabajo son las dos principales aspiraciones de la juventud en Costa Rica. Estudio y trabajo están entre los temas más importantes de los jóvenes en El Salvador. La falta de oportunidades de trabajo es uno de los problemas fundamentales de la juventud en República Dominicana.

Como señala el Informe “Trabajo decente y juventud en América Latina” (OIT)⁴ el reto para el continente lo constituyen 31 millones de jóvenes trabajando en situaciones precarias y 22 millones que no estudian ni trabajan (81% en ciudades, 72% mujeres). Sobre 106 millones la realidad es que el vaso está a la mitad.

Dado que nos acercamos al máximo histórico de jóvenes en el continente sería oportuno plantearse políticas con ellos, para que su energía pueda contribuir con el fortalecimiento de la democracia, el crecimiento económico y la cohesión social. En ello la promoción del trabajo y del espíritu emprendedor es central.

En el continente más desigual del mundo resulta claro que, para progresar, la inversión en la gente es crucial. Más aún, la gente joven es crucial para el progreso del continente.

⁴ http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_reg.pdf

4. Anomia social, trabajo decente y poliarquía

Una democracia funcional al desarrollo no se reduce a la mera liturgia electoral. Elecciones libres y limpias no son suficientes para optimizar la gobernabilidad democrática. Hay que avanzar hacia una poliarquía, la cual se caracteriza porque la gobernanza democrática se guía por una agenda pública que es cumplida por las autoridades. En las democracias vigorosas las autoridades no se eligen para que hagan lo que quieran sino para que hagan lo que quieren los ciudadanos.

Estoy convencido de que el trabajo decente, tal cual lo define la OIT, es funcional para construir tal tipo de poliarquías y para enfrentar la anomia social, entendida como el grado en que los componentes de una estructura o grupo social no se adecúan a las normas de conducta establecidas por la sociedad para alcanzar las metas personales y comunes. Cuando se realizan actividades económicas en la informalidad se están buscando metas sin respetar las normas establecidas; se está actuando ilícitamente.

Cuando los sistemas judiciales no funcionan adecuadamente es más posible burlar las leyes; por ello existe una mayor anomia social en los países menos desarrollados. Cuanto mayor es la incapacidad para hacer que se cumplan las reglas del juego mayor es el grado de anomia de una sociedad. Sociedades que no respetan dichas reglas tienen usualmente menor gobernabilidad democrática pues las autoridades son menos capaces de responder a las demandas ciudadanas en el marco legal aceptado.

Dado que el trabajo es un bien buscado por todos los miembros de una sociedad para satisfacer desde sus necesidades mínimas hasta aquellas de progreso, la falta de trabajo adecuado parece ser una presión que complica la gobernabilidad de las democracias, como se ha visto recientemente en los sucesos que han marcado al mundo árabe en las primeras semanas de 2011.

Trabajar más acá de las reglas de juego, a mi parecer, merma la gobernabilidad de las democracias.

Alcance de los acuerdos DR-CAFTA y de cooperación laboral con Canadá

Natalia Álvarez Rojas*

El alcance del Capítulo Laboral del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) y el Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Costa Rica (CA-CR), se sintetiza en los aspectos siguientes:

1. Aplicación de la legislación laboral: a) Compromiso de respetar los ocho convenios fundamentales de la OIT; b) Compromiso de no dejar de aplicar la legislación laboral; c) Compromiso de no debilitarla; d) Definición de legislación interna.
2. Fortalecimiento de las garantías procesales de los ciudadanos.
3. Compromiso de cooperación laboral técnica.
4. Posibilidades de procesos sancionatorios.

Las principales diferencias existentes son las siguientes:

- El CA-CR es un Anexo al Acuerdo de Libre Comercio, aunque se le da valor de parte "integrante" del Acuerdo. En el caso del DR-CAFTA el capítulo laboral es parte integral del Acuerdo.

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Notaria Pública y Abogada. Especialidad en Derecho del Trabajo por la Universidad de Salamanca y Maestría en Derecho Económico con énfasis en Comercio Internacional por la UNED. Participó, representando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la negociación del TLC con Estados Unidos y del Acuerdo de Cooperación de Costa Rica con Canadá. Actualmente es Facilitadora del Proyecto Cumple y Gana para Costa Rica y Coordinadora del Componente de Planificación Estratégica para C.A. y R.D. También es asesora de USAID y PACT para mejorar el acceso ciudadano a la justicia laboral.

- Adicionalmente, el Acuerdo con Canadá tiene como máxima consecuencia por el incumplimiento, el cambio de destino de la cooperación técnica, y excluye expresamente la posibilidad de establecer “multas o cualquier medida que afecte el comercio” (Art. 23.5). El DR-CAFTA puede llegar incluso a multas y exclusión de beneficios arancelarios.

Análisis comparado del DR-CAFTA y el CA-CR

A. Definición de la legislación laboral

La aplicación de la legislación laboral de cada Parte está relacionada con diferentes aspectos que se desarrollan a continuación:

1. Reafirmación de las obligaciones como miembros de la OIT

Desde el primer artículo del capítulo laboral del DR-CAFTA, párrafo uno, los países reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT y los compromisos asumidos en la Declaración de la OIT de 1998. Sin embargo, a renglón seguido, y a efectos del reconocimiento y protección en cuanto a la aplicación de la legislación interna, se hace referencia al artículo 16.8, en el cual se define la legislación como aquella “relacionada con el derecho de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso, eliminación del trabajo infantil y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.”¹

Lo anterior, interpretado en forma conjunta, conduce a lo siguiente: para efectos de respeto y compromiso de cada Parte, aplica la Declaración de la OIT como un mandato programático. Es decir, en todo lo que se refiere a respeto y promoción de derechos laborales las partes se comprometen, como ya lo están, con todos los derechos establecidos en dicha Declaración, lo cual incluye

¹ Las “condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional” no son parte de la Declaración de la OIT. Nótese que reitera los “derechos laborales adicionales” del Anexo dos del Acuerdo Costa Rica-Canadá. Debe destacarse también que se excluyó la mención de la no discriminación que sí está en la Declaración.

Revista Real Card

la no discriminación. Sin embargo, desde un punto de vista del derecho sancionatorio y vinculado ahora sí con la aplicación de la legislación interna, la referencia expresa al 16.8 implica la exclusión del principio de no discriminación y se amplía el compromiso a las condiciones aceptables de trabajo. Esto tiene implicaciones también en cuanto al objeto de tutela en consultas ministeriales y sanciones económicas y comerciales, como será desarrollado.

Por su parte, en el CA-CR no hay una mención expresa al compromiso con la OIT dentro del articulado, pero sí lo está en el Preámbulo del Acuerdo. Adicionalmente, en el artículo dos se definen los derechos laborales como aquellos descritos en el Anexo uno, mismo que contiene una transcripción literal de todos los principios de la Declaración de Principios de OIT de 1998, lo cual es reafirmado como “ámbito de aplicación” del Acuerdo en el artículo tres. El Anexo dos del CA-CR incluye las normas laborales mínimas, prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la indemnización por estas, de forma coincidente con el artículo 16.8.e del DR-CAFTA; sin embargo, en el caso de Canadá, este anexo no es objeto de tutela sancionatoria.

En ambos acuerdos, los países afirman el pleno respeto por sus constituciones y reconocen el derecho de cada país para establecer sus propias normas laborales (adopción, modificación y/o mejora), siempre y cuando sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos². Nuevamente, para el DR-CAFTA se circunscribe a los vinculados al artículo 16.8, es decir, excluyen el tema de la no discriminación.³

² Es importante destacar que en DR-CAFTA existen dos menciones a la Declaración de la OIT de 1998 en las que no se hace la redefinición del artículo 16.8. La primera es la ya analizada del primer párrafo, que presenta el marco programático del Acuerdo, y la segunda en el Anexo 16.5 sobre Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, se menciona la totalidad de esos principios, en forma coincidente con la Declaración de la OIT (Anexo 16.5.3.a). En el CA-CR únicamente hay una mención expresa en el preámbulo, pero en el Anexo uno se transcriben íntegros los compromisos que desarrolla la Declaración de OIT de 1998.

³ Artículo 16.1.2. DR-CAFTA. También en CA-CR, Art. dos y en el preámbulo se reitera el respeto por las constituciones de cada país “AFIRMANDO su respeto continuo por la Constitución y la legislación de cada Parte”

2. Aplicación de la propia legislación

En el artículo 1.f del CA-CR se establece como uno de los objetivos del acuerdo la promoción y observancia efectiva de la respectiva legislación laboral de cada parte, misma que se define en función de los Anexos Uno y Dos (compromisos de la Declaración de OIT y condiciones aceptables, respectivamente). También se define específicamente con respecto a las medidas gubernamentales adecuadas⁴. Estas, posteriormente, cuando ocurra un patrón persistente de acción o inacción darán pie a los casos sancionatorios en el marco de este acuerdo.

Por su parte, la nomenclatura del inciso uno del artículo 16.2 del DR-CAFTA es la reiteración del compromiso de cumplimiento de la legislación interna de cada país. Se refiere a la posibilidad de que mediante alguna acción concreta o mediante la negligencia complaciente, un Estado pueda dejar de hacer efectiva su legislación laboral. Sin embargo, este compromiso se adquiere únicamente respecto a aquellas acciones u omisiones que afecten el comercio entre las partes.

El párrafo b del artículo 16.2.1 del DR-CAFTA deja abierta la soberana decisión de cada parte de instruir cada asunto como su legislación interna lo prevea. Se excluyen de las acciones u omisiones reprochables, aquellas que se consideren producto del ejercicio razonable de esta discrecionalidad o sean resultado de decisiones tomadas de buena fe. En estos casos, se tratará de un asunto probatorio.

En la misma línea se da la regulación en el CA-CR en los artículos cinco y 30 sobre las definiciones. En el primero, reitera el acceso mediante los mecanismos previstos en la propia legislación, y en el artículo 30 se hace la misma exoneración de responsabilidad que en el DR-CAFTA, es decir, cuando se da un caso de acción u omisión que se justifique en la asignación discrecional de prioridades o

⁴ Art. 4.a CA-CR

Revista Real Card

recursos, entonces no se considerará que ha habido una omisión a la obligación de aplicar la ley interna.

3. No debilitamiento o reducción de la legislación interna

En el inciso dos del artículo 16.2. del DR-CAFTA los países reconocen que no es apropiado debilitar ni reducir la legislación laboral interna (de nuevo circunscrita al artículo 16.8) como una forma para incentivar el comercio o la inversión.⁵ La idea detrás de este compromiso es que habiéndose establecido un compromiso de respeto a la legislación interna, este no pueda ser burlado mediante la relajación de la misma. El inciso tres reitera la soberanía en cuanto a la aplicación y cumplimiento laboral en el territorio de otro país. El CA-CR no tiene ninguna mención expresa con respecto a reformas laborales que tiendan a debilitar la legislación laboral.

4. Afectación del comercio entre las partes

Para los efectos del CA-CR se incluye una dimensión provincial y otra territorial, en virtud de lo cual existen varias restricciones para la aplicación del acuerdo⁶:

- La fuerza laboral bajo la jurisdicción del gobierno federal y de las provincias que aceptaron las obligaciones del Acuerdo debe representar 35% de la fuerza laboral canadiense para que Canadá pueda usar los procedimientos de consultación (sic) y de revisión;
- Si una comunicación pública es relacionada a una industria en específico, 55% de los trabajadores de esta industria deben estar en provincias que aceptaron las obligaciones del Acuerdo;

⁵ Artículo 16.2.2. DR-CAFTA

⁶ Marc Rioux, Director Adjunto, Oficina de Cooperación Laboral Interamericana, Ministerio de Fomento de Recursos Humanos de Canadá, ppt Acuerdo de Cooperación Laboral entre Costa Rica y Canadá, 2004

- Los residentes o entidades establecidos en una provincia que no aceptó las obligaciones del Acuerdo no tienen acceso a los procedimientos de comunicaciones públicas;
- y
- Costa Rica no puede plantear preocupaciones referentes a la aplicación de la legislación laboral de una provincia que no aceptó las obligaciones del Acuerdo.

En cuanto al DR-CAFTA debe destacarse que el artículo 16.2.1.a hace una referencia expresa a que el comercio entre las partes sea afectado. En tal sentido, es una reiteración al respeto por la tutela y soberanía de cada Parte. Entonces, se hace la excepción con respecto a la aplicación de la legislación laboral y la tutela que corresponde a cada Estado, únicamente para aquellos casos cuya relación con ambos mercados pueda estar generando ventajas a través del incumplimiento de los estándares comúnmente aceptados.

No puede perderse de vista que se trata de un acuerdo comercial, cuya cláusula social no puede exceder el vínculo negociado y aceptado por las partes en cuanto a estándares comúnmente aceptados. En caso de detectarse algún incumplimiento no relacionado con el comercio entre las partes, deberá acudir a los foros competentes para la efectiva tutela.

5. Definición de legislación interna

Como se ha visto, en el DR-CAFTA todos los artículos que establecen compromisos con la legislación interna, la circunscriben a la definición del artículo 16.8. En tal sentido, se entiende a efectos del tratado que se refiere a leyes, regulaciones o disposiciones de las Partes que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos internacionalmente reconocidos:

- El derecho de asociación;
- El derecho de organizarse y negociar colectivamente;
- La prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;

Revista Real Card

- Una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- Condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

De esta forma el compromiso de cumplimiento objeto de tutela vía cláusula social en DR-CAFTA, se refiere a la legislación interna relacionada directamente con los temas recién mencionados. El principio de la no discriminación queda excluido de la tutela establecida en el capítulo de solución de controversias, por tratarse de materia odiosa-sancionatoria⁷. Esta exclusión no debe pasar desapercibida, pues se trata justamente del “único derecho fundamental en el trabajo al que se refiere, aunque sea por vía de enmienda, la Constitución de los Estados Unidos de América”.⁸

Por su parte el CA-CR en el artículo tres considera legislación interna la que se refiere directamente a los principios y derechos laborales establecidos en los incisos uno y dos, a saber:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
- Derecho a la negociación colectiva.
- Derecho de huelga.
- Prohibición del trabajo forzado.
- Protección en el trabajo para los niños y los jóvenes.
- Eliminación de la discriminación.
- Igual remuneración para mujeres y hombres.

Adicionalmente, el Anexo dos establece:

- Normas laborales mínimas
- Prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Indemnización en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

⁷ Esta conclusión fue ratificada en el Panel: Disposiciones laborales del Acuerdo de Liberalización Comercial, Reunión final de Reflexión: el vínculo entre estándares laborales y comercio, organizada por el BID, junio 2005, Brasil.

⁸ Godínez, Alexander y otros, CIDH, DR-CAFTA/TLC: Alcances del DR-CAFTA en el marco de la integración centroamericana, Centro internacional para el desarrollo humano, Costa Rica, 2006. p 49

Nótese que por un lado, desde el Anexo uno, CA-CR cita todos los compromisos de la Declaración de la OIT de 1998. En el Anexo dos se amplía a las condiciones mínimas, cuya nomenclatura es muy similar al 16.8.e del DR-CAFTA. Sin embargo, la definición de legislación interna de este último excluye la no discriminación de su listado.

Lo anterior tiene dos consecuencias, por un lado, es claro que los compromisos son prácticamente iguales, pues en ambos casos la tutela se hace en función de las normas “directamente”⁹ relacionadas con la lista taxativa, y por el otro lado, en ambos casos existe un tema que posteriormente será excluido de tutela. En el caso del DR-CAFTA sucede con la no discriminación y en el caso del CA-CR ocurre con las condiciones mínimas del Anexo dos.

Nuevamente, con el propósito de reiterar el respeto a la soberanía de cada país el DR-CAFTA aclara (Art 16.8) que el establecimiento de normas y niveles de salarios mínimos no estará sujeto a obligaciones específicas, aunque sí se reitera la obligación de aplicar efectivamente el nivel del salario mínimo general establecido por cada país. De la misma forma la introducción del Anexo dos del CA-CR se apresura a aclarar que sus reglas “no constituyen normas comunes mínimas para su legislación nacional. Lo siguiente abarca áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, jurisprudencia, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos e intereses de sus respectivos trabajadores”.

B. Garantías procesales e información pública accesible a los ciudadanos

En ambos instrumentos los países se comprometen a que el procedimiento sea “justo, equitativo y transparente”¹⁰ y que “los tribunales sean imparciales e independientes”¹¹. Además, velarán porque “dichos procedimientos no impliquen costos o plazos

⁹ Término categórico que se usa en ambos textos.

¹⁰ Art 16.3.2. DR-DRCAFTA y Art. 6.1.a CA-CR

¹¹ Art. 16.3.5 DR-CAFTA y Art. 6.1.b CA-CR

Revista Real Card

irrazonables, o demoras injustificadas.”¹² Asimismo se explicita el compromiso a cumplir con el debido proceso legal¹³ y las garantías de efectivo ejercicio de la acción legal (sustentar y defender las posiciones de las partes así como la presentación de la prueba)¹⁴.

En cuanto a la acción legal en ambos acuerdos se garantiza que “... las personas con un interés jurídico reconocido sobre un determinado asunto conforme a su legislación, tengan adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral.”¹⁵

También se establecen garantías procesales e información pública, en el sentido que los procesos deberán incluir posibilidades de revisión¹⁶ y las sentencias cumplan con una serie de requisitos formales básicos¹⁷. Además, se aclara que los procesos ya fenecidos en los tribunales no serán objeto de revisión ni podrán ser reabiertos sobre la base de lo negociado dentro de los acuerdos.¹⁸

La información pública accesible en los acuerdos no es ligeramente regulado, de hecho es una de las vertientes fundamentales. En efecto, la tradición anglosajona de información popular y foros abiertos ha estado en contención con una tradición latinoamericana de flujos informativos muy formales¹⁹. Finalmente, en ambos acuerdos el tema logró un balance importante, y resultó lo que hoy tenemos:

- Publicidad en los procesos legales (judiciales y administrativos), siempre que no contravenga las leyes de las partes.²⁰

¹² Artículo 16.3.2.d. DR-DRCAFTA y Art. 6.2.e CA-CR

¹³ Art. 6.2.a CA-CR y Art. 16.3.2.a DR-CAFTA

¹⁴ Art. 6.2.a CA-CR y Art. 16.3.2.c DR-CAFTA

¹⁵ Art. 5 CA-CR y Art. 16.3.1. DR-CAFTA

¹⁶ Art. 6.2.h CA-CR y Art. 16.3.4 DR-CAFTA

¹⁷ Art. 6.2.g.i, ii y iii CA-CR y Art. 16.3.3.a, b y c DR-CAFTA

¹⁸ Artículo 16.3.8. DR-CAFTA y Art. 26 CA-CR

¹⁹ Esto fue un tema de discusión muy importante tanto durante las negociaciones de las Normas de Procedimientos del CA-CR, el cual aún no ha sido definido. Experiencia personal como miembro de la comisión negociadora de las Normas con Canadá y el DR-CAFTA.

²⁰ Art. 6.2.b CA-CR y Art. 16.3.2.b DR-CAFTA

- Publicidad de todas las leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de carácter general. Esto es lo previsto por ambos acuerdos. El CA-CR dispone explícitamente que esas publicaciones deben realizarse en lo relacionado con el acuerdo, mientras el DR-CAFTA lo deja abierto. Además el acuerdo CA-CR instruye para que esa información se ponga a disposición de las personas interesadas y de la otra Parte²¹.
- El art. 8 del CA-CR reitera la obligación de publicar guías respecto a la legislación laboral, en lo relacionado con la aplicación y cumplimiento procedimentales. Esta última aclaración no existe en DR-CAFTA.
- El DR-CAFTA promueve el conocimiento público de la legislación laboral mediante la disponibilidad pública de la legislación laboral y sus procedimientos. Adicionalmente prevé en su articulado la promoción de la educación en aspectos laborales. Esto no se regula tan claramente en el CA-CR.

C. Mecanismo de cooperación técnica

Los modelos antecedentes a ambos acuerdos, incluyen mecanismos de cooperación. La autorización que le da el Congreso de los Estados Unidos de América a su Poder Ejecutivo para que negocie los acuerdos comerciales, y defina los estándares de la negociación²², establece claramente este aspecto como uno de los requisitos que deben incluirse en la negociación. Adicionalmente, el argumento de los ministerios de trabajo de la región centroamericana, fue que se necesitaba la mejor de su capacidad institucional para hacer frente a los compromisos asumidos, por lo que la cooperación se convertía en tema clave para dicha mejora, y para la propia negociación.

²¹ Art. 7.1 y 2, incisos a y b CA-CR y Art. 16.3.7.a DR-CAFTA.

²² Trade Promotion Authority, TPA, por sus siglas en inglés.

Revista Real Card

Ambos acuerdos prevén la cooperación técnica dentro de su articulado, igualmente también remiten a un anexo que la desarrolla²³. Ambos textos reafirman el respeto por la economía, cultura y sistema legal de cada país, el DR-CAFTA adicionalmente reitera el respeto por la soberanía y la legislación de cada parte. Ambos anexos establecen una serie de áreas que podrán ser objeto de cooperación técnica, pero cuyo listado es ejemplificativo y no taxativo.

D. Institucionalidad, sistema de consultas y solución de controversias

El énfasis de los prerequisites de admisibilidad de un caso, tiene que ver con el deber de cumplimiento del Estado, en cuanto a su tutela sobre los derechos y deberes laborales. Es decir, el compromiso que se ha asumido es fundamentalmente de los Estados, en cuanto a hacer respetar su legislación soberanamente adoptada. Lo relevante, entonces, no es que las empresas cumplan o no con sus deberes laborales, el problema objeto de regulación es que el respectivo Estado sea negligente o permisivo en dichos incumplimientos.

1. Institucionalidad

Ambos acuerdos crean un Consejo, en CA-CR es de rango Ministerial y está conformado por ambos ministros aunque pueden designarse otros representantes. En DR-CAFTA es un Consejo de Asuntos Laborales, constituido por representantes de la Partes de nivel ministerial. En el DR-CAFTA se prevén reuniones periódicas, con la posibilidad de sesión pública²⁴ y en CA-CR únicamente se realizarán de forma ocasional. En ambos caso se prevé el seguimiento del avance de los compromisos asumidos²⁵.

²³ Art. 12 y Anexo 3 CA-CR y Art. 16.5 y anexo 16.5 DRCAFTA

²⁴ La primera sesión del Consejo de Asuntos Laborales del DR-CAFTA se realizó en El Salvador el 21 de noviembre de 2008 y contó con una sesión abierta al público.

²⁵ Art. 9 CA-CR y Art. 16.4 DRCAFTA

También se crea un punto de contacto en los respectivos ministerios. Sus funciones son escuetamente definidas por el CA-CR como responsable de los asuntos laborales. Las definidas por DR-CAFTA son un poco más detalladas: son puntos de contacto entre otras Partes y con el público, la coordinación del Mecanismo de Cooperación Laboral y la recepción, consideración y comunicación a las otras partes de las comunicaciones de personas.

2. Consultas ministeriales

Los artículos 16.6.incisos uno a tres de DR-CAFTA y 13.1 y dos del CA-CR regulan lo que puede definirse como consultas generales. En el primer caso se refiere a “cualquier asunto que surja de conformidad con este capítulo” y en el segundo se refiere a la “interpretación y aplicación de este Acuerdo”.

El asunto será llevado al Consejo si el tema no logra ser resuelto (DR-CAFTA) en esas consultas o si se refiere a la aplicación de la legislación definida en el Anexo uno (CA-CR). Es importante destacar que el DR-CAFTA no limita la naturaleza de los asuntos que puedan llegar al Consejo, mientras el CA-CR las circunscribe a lo previsto en el Anexo uno. Las Partes deben poner a disposición de la otra toda la información que posean, de tal forma que sea específica y suficiente para referirse al asunto en cuestión²⁶.

3. Solución de controversias o Panel de Revisión

En DR-CAFTA sucede con el sistema de solución de controversias y en CA-CR con los paneles de revisión, sin embargo las competencias de los tribunales (arbitrales, en sentido estricto) son limitadas y basadas en el sometimiento voluntario de los países.

En cuanto al alcance geográfico, el CA-CR es evidentemente bilateral y el DR-CAFTA regional²⁷. Adicionalmente, son sistemas típicamente intergubernamentales o minimalistas, pues conservan

²⁶ Art. 14.2 CA-CR y Art. 16.6.2 DR-CAFTA

²⁷ Pese a que originalmente se propuso una nota aclaratoria que lo limitara a las relaciones bis a bis entre Estados Unidos y alguno de los otros países, esta aclaración no quedó incorporada al texto final. Ver en ese sentido Santos Carrillo, Francisco. El SICA y la UE: integración regional en una perspectiva comparada. EL Salvador, Centroamérica, 2010.

Revista Real Card

(y en nuestros casos reiteran insistentemente) la soberanía y evitan cederla a sistemas supranacionales, como sucede con el sistema que lleva el mismo nombre.

a. Requisitos de admisibilidad

Como se analiza en los cuadros uno a cuatro sobre los requisitos que deben agotarse para acudir a los sistemas de solución de controversias, no todos los asuntos pueden llegar a este proceso. Deben haber pasado un tamiz muy fino sobre los siguientes cuatro aspectos:

- Haber agotado los procedimientos de consultas políticas.
- Ser un asunto cubierto dentro de la legislación correspondiente según el instrumento de que se trate.
- Provenir de un curso/patrón de acción o inacción reiterado de parte del Estado acusado.
- Estar relacionado con el comercio entre las partes.

A continuación se comparan en detalle cada uno de los requisitos requeridos para la ruta crítica de un caso, para cada uno de los sistemas previstos.

Cuadro No. 1
Condiciones de admisibilidad de un “caso”
según la legislación interna

Requisito	DR-CAFTA 16.8	CR-CANADA Anexo 1
- derecho de asociación	Aplica	Aplica
- derecho de organizarse y negociar colectivamente	Aplica	Aplica
- prohibición trabajo forzoso u obligatorio	Aplica	Aplica
- edad mínima y eliminación de las peores formas de trabajo infantil	Aplica	Aplica

Fuente: Elaboración propia basada en los textos de los acuerdos. www.asamblealegislativa.go.cr

Es importante reiterar que en el caso del Acuerdo CR-Canadá no quedan incluidas las condiciones aceptables, por estar previstas en el Anexo dos.

**Cuadro No. 2:
Condiciones de admisibilidad de un “caso”
según condiciones aceptables de trabajo y patrón reiterado**

Requisito	DR-CAFTA 16.8	CR-CANADA
-condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional	Aplica	Anexo 1 Anexo dos NO es sujeto de consultas Art. 15.1.a
Curso/patrón reiterado del Estado	Curso de acción o inacción sostenido o recurrente Art.16.2.1.a	Patrón persistente Art. 15.1.a -conducta de acción o inacción sostenida o recurrente Art. 30

Fuente: Elaboración propia conforme a los textos de los acuerdos. www.asamblealegislativa.go.cr

La nomenclatura del patrón/curso de acción o inacción del Estado tiene su filosofía en que ninguna rama del derecho, por más avanzada y preventiva que quiera ser, tiene dominio sobre la autonomía del sujeto jurídico que ha decidido irrespetar la norma. En cambio, sí tiene la potestad de establecer sanciones que desincentiven dicho proceder y colateralmente, contar con un sistema fiscalizador represivo que garantice la tutela efectiva. Así las cosas, ambos instrumentos sancionan la actitud negligente del Estado que ha dejado de aplicar reiteradamente su propia normativa.

Revista Real Card

Con esto el objetivo es que se evite el incumplimiento por desatención de parte del Estado. El patrón/cursó reiterado se define en los mismos términos en ambos instrumentos. Se busca prevenir que aún cuando las empresas tuvieran un comportamiento sistemático de violación a determinada legislación, si el respectivo Estado ha sido diligente en la reacción jurídica pertinente, no será objeto de este proceso.

Las condiciones aceptables de salarios horas y seguridad ocupacional se definen en el Anexo dos del CA-CR, por lo que no serían objeto de un caso por su incumplimiento.

**Cuadro No. 3:
Condiciones de admisibilidad de un “caso”
según la relación con comercio entre las partes**

	DR-CAFTA 16.8	CR-CANADA Anexo 1
Requisito	Que afecte el comercio entre las Partes. Art 16.2.1.a	Que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes Art 15.1.c y Art. 30
	No aplica este requisito	Que compitan, en el territorio de la Parte con bienes producidos por personas de la otra Parte Art. 30

Fuente: Elaboración propia según los textos de los acuerdos. www.asamblealegislativa.go.cr

En cuanto a la relación con el comercio entre las Partes, requisito en ambos acuerdos, definitivamente circunscribe el ámbito de injerencia del otro Estado a la relación comercial, lo cual es concordante con el respeto a la soberanía. Sin embargo, esta restricción también coloca en situación de desigualdad a los diferentes trabajadores según el destino del producto de su trabajo, según sea al mercado interno o mercado internacional, y en este,

si se dirige al socio comercial del acuerdo u otro país²⁸. En el caso del CA-CR hay dos requisitos adicionales:

- El comercio entre las partes también implica que los productos compitan entre sí.
- También debe considerarse los porcentajes de fuerza laboral y representatividad de la industria
- Se requiere que la legislación sea “mutuamente reconocida”, es decir, que cubra el tema en ambos países, aunque no de una forma “sustancialmente” similar.

**Cuadro No. 4:
Condiciones de admisibilidad de un “caso”
según legislación laboral mutuamente reconocida,
agotamiento de consultas previas y procedimiento
subsiguiente**

	DR-CAFTA 16.8	CR-CANADA Anexo 1
		-legislación laboral mutuamente reconocida. Art. 15.1.d
Legislación mutuamente reconocida	No existe esta definición en DR-CAFTA	- legislación laboral que se ocupa a nivel general de la misma materia en ambas Partes,... no necesita ser sustancialmente similar a la legislación de la otra Parte. Art. 30
Procedimiento subsiguiente	Solución de controversias. Capítulo 20	Panel de Revisión. Artículo 15

Fuente: Elaboración propia basada en los textos de los acuerdos. www.asamblealegislativa.go.cr

²⁸ Godínez, Alexander y otros, CIDH, DR-CAFTA/TLC: Alcances del DR-CAFTA en el marco de la integración centroamericana, Centro internacional para el desarrollo humano, Costa Rica, 2006. P. 48.

Revista Real Card

Las consultas políticas deben haber sido infructuosas. En el Acuerdo con Canadá solo llegan al Consejo Ministerial los asuntos relacionados con el Anexo uno. A partir de este punto DR-CAFTA establece el requisito análogo, en cuanto a la cobertura del Artículo 16.2.1.a (que remite al 16.8 en cuanto a la definición de legislación laboral). Entonces, además debe estar cubierto por la definición de legislación laboral para cada instrumento, lo cual fue analizado en el punto A, 4 y será analizado en cuanto a su contenido más adelante.. Cabe reiterar que esta cobertura está basada en los principios de la OIT, los cuales el CA-CR incluye íntegramente y de los cuales el DR-CAFTA excluye lo relacionado con la no discriminación y agrega las condiciones de trabajo aceptables en materia de salario y jornada.

Las consultas ministeriales es un proceso que debe agotarse en ambos acuerdos (Art. 16.6.6 y 8 en DR-CAFTA y Art. 15.1.b en CA-CR), pues se parte de una relación de buena fe en el cumplimiento entre las Partes. También debe destacarse que el concepto de legislación mutuamente reconocida proviene de NAFTA, y se replica en CA-CR. No aplica para el DR-CAFTA.

Los procedimientos subsiguientes de Solución de Controversias y/o Panel de revisión únicamente son viables si se ha cumplido con todos los requisitos precedentes.

• Nuevas consultas y Comisión, aplicable al DR-CAFTA

Existen en el DR-CAFTA dos nuevas posibilidades de arreglo, mediante la realización de nuevas consultas (art. 20.4) o la convocatoria de una Comisión cuando ha fallado el intento de acuerdo de conformidad con las nuevas consultas (Art. 20.5.1). Sin embargo, según lo dispuesto por el inciso segundo, en el tema laboral, puede convocarse directamente a esta Comisión. Se reitera el deber de las partes de entregar toda la información que respalda su queja. Se prevé la posibilidad de acumulación de causas, la asesoría externa para la Comisión, la interposición de buenos oficios y diferentes mecanismos de solución de controversias para buscar una solución satisfactoria para ambas Partes.

• Grupo Arbitral y Panel de Revisión

Si no se alcanza una solución en el plazo determinado para la Comisión del art 20.5 del DR-CAFTA cualquier Parte puede solicitar el establecimiento de un grupo arbitral. En CA-CR (art. 15) es suficiente la falta de acuerdo en el proceso de Consultas ministeriales (y los demás requisitos de admisibilidad, que aplican para ambos procesos).

En art. 20.7.1 del DR-CAFTA se prevé la creación de una lista de árbitros, mientras que en CA-CR se nombran ad hoc (Art. 16). En ambos casos se establece una serie de requisitos que deben cumplir los candidatos²⁹.

Se establecen las normas básicas para la selección del panel/grupo arbitral³⁰ y las reglas de procedimiento³¹. También se regula lo correspondiente a la elaboración de informes (inicial/preliminar y final), la participación y apoyo de expertos, diligencias adicionales, entre otros, pero no es el objetivo de este trabajo analizarlas en detalle.

• Resolución: Cumplimiento o incumplimiento

Si se cumple con las recomendaciones de los informes finales se archiva el expediente. En caso de que esto no ocurra, se prevén otras sanciones según el acuerdo:

- CA-CR prevé una revisión de cumplimiento de las recomendaciones dos años después de emitidas. Si no se ha remediado el “patrón persistente de omisión para la efectiva aplicación” de la normativa relacionada con el Anexo uno se faculta a la Parte quejosa a tomar medidas “razonables y adecuadas” incluyendo la modificación de la cooperación,

²⁹ Los requisitos son de conocimiento, objetividad, buen juicio e independencia con respecto a las partes, así como el respeto al Código de Conducta correspondiente Art. 16.2 CA-CR y Art. 20.7 DR-CAFTA.

³⁰ Anexo 6 CA-CR y Art. 20.9 DR-CAFTA.

³¹ Anexo 6 y Art. 20.10 DR-CAFTA.

Revista Real Card

pero excluyendo multas o medidas que afecten el comercio. No existen otras medidas subsidiarias.

- DR-CAFTA en el artículo 20. 17 se refiere específicamente a las controversias laborales. Como por principio general la norma específica prima sobre la general, se aplica esta regulación. Se prevé la posibilidad de llegar un acuerdo con respecto al incumplimiento que determine el grupo arbitral.

Si esto no ocurre, o la otra parte considera que no se ha cumplido los términos del acuerdo, se faculta a la imposición de “una contribución monetaria anual a la parte demandada” que “no superará los 15 millones de dólares de los Estados Unidos anuales”.

La sanción económica se utilizará para iniciativas laborales que mejoren el cumplimiento de la misma en el Estado sancionado y de conformidad a su propia legislación. Si la contribución no se paga, podrán tomarse otras medidas para asegurar el cumplimiento, incluyendo la suspensión de beneficios arancelarios.

CONCLUSIONES

La conclusión inicial es que hay un verdadero compromiso de los gobiernos de la región con el cumplimiento de la legislación laboral. Paralelamente, es innegable que han sido los socios de Norteamérica los que han marcado el ritmo de dicho avance.

Los instrumentos que se analizaron son muy coincidentes en sus regulaciones y compromisos señalados, incluso con la nomenclatura utilizada. Sin embargo, las diferencias aunque pequeñas en apariencia, demuestran políticas muy diferentes. Entre ellas, cabe mencionar el sistema de incorporación en el instrumento (como acuerdo separado o capítulo integral) y la implicación última por el incumplimiento (cambio en la cooperación técnica o sanción económica).

Es necesario destacar también el nivel de compromiso con la legislación interna. Debe reiterarse que en el DR-CAFTA no existe la posibilidad de acudir al sistema de solución de controversias por un asunto relacionado con la no discriminación. En ACLC-CR sí se puede por este tema pero se ha excluido lo relacionado con las condiciones aceptables de trabajo, propias del Anexo dos, y que en DR-CAFTA sí son tuteladas en dicho sistema.

El tamiz para acudir al sistema de solución de controversias es bastante fino y establece una serie de requisitos que limitan los casos de cumplimiento que pueden llegar a este espacio. Adicionalmente, siendo que los sujetos activos son necesariamente Estados y que ellos gozan de completa discrecionalidad para admitir y avanzar en cada etapa del proceso, es un foro creíble pero limitado.

El compromiso de no debilitar la legislación con fines comerciales, puede convertirse en una amenaza a la voluntad legislativa de los países suscriptores, en cuanto a eventuales modificaciones tendientes a la flexibilización. Este es un tema trascendental en las dinámicas actuales de los mercados de producción.

Las garantías procesales e información pública son una preocupación medular en ambos instrumentos. Esto tiene todo el sentido, pues por una parte es esencial que las personas conozcan sus derechos para hacerlos efectivos, pero paralelamente es indispensable que existan mecanismos confiables para su tutela.

Evidentemente, la suscripción de estos, ha sido un fuerte impulso al proceso de integración regional, aunque lastimosamente, no ha respondido a la agenda interna. Aún así, el acercamiento ha sido evidente, al igual que los esfuerzos de mejora en el cumplimiento de la legislación laboral en los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Godínez, Alexander y otros, CIDH, CAFTA/TLC: Alcances del DR-CAFTA en el marco de la integración centroamericana, Centro internacional para el desarrollo humano, Costa Rica, 2006
2. Lazo, Pablo, ppt Derechos Laborales en la agenda comercial Internacional, experiencia de Chile, San José, Costa Rica Dirección Económica, Ministerio Relaciones Exteriores-Chile, 20 Abril 2006
3. Levaggi, Virgilio. Aspectos sociolaborales de la globalización de la economía y de la liberalización. Chile y Mercosur. Equipo Técnico Multidisciplinario de Santiago. Santiago de Chile, 1995
4. Rioux, Marc, Director Adjunto, Oficina de Cooperación Laboral Interamericana, Ministerio de Fomento de Recursos Humanos de Canadá, ppt Acuerdo de Cooperación Laboral entre Costa Rica y Canadá, 2004
5. OIT, La Dimensión Laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas, Perú, 2003
6. Panel: Disposiciones laborales del Acuerdo de Liberalización Comercial, Reunión final de Reflexión: el vínculo entre estándares laborales y comercio, organizada por el BID, junio 2005, Brasil.
7. Polasky, Sandra (2003), Trade and labor standards: A strategy for developing countries. Carnegie Endowments for international peace. www.ceip.org/pubs
8. Relacentro, Cláusulas Sociales y Reformas Normativas en la Región, Revista de Relaciones Laborales, n°1, año 1, octubre 2001

Marzo 2011

9. Sanguinetti, Wilfredo, Globalización Económica y Relaciones Laborales, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2003
10. Van der Laat Echeverría, Bernardo. Globalización Económica y Relaciones Laborales. Ediciones Universidad Salamanca, diciembre, 2003.
11. Van der Laat, Bernardo, Relaciones de trabajo y protección social en los procesos de integración y en los tratados de libre comercio en Centroamérica, Revista Sala Segunda, 2005 <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/revistasalasegunda/>

Legislación:

1. <http://www.asamblea.go.cr/index.html>
2. <http://www.leylaboral.com/>

Entrevistas:

1. Ana Victoria Zapata, exnegociadora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, entrevista personal, 15 de febrero de 2009

Diálogo social en Centroamérica y República Dominicana

Álvaro Ramírez*

El diálogo social es una expresión de vitalidad democrática. Su fortalecimiento es una responsabilidad compartida de gobiernos, empresarios y trabajadores.

Las sociedades en las que florece el diálogo son aquellas que se preocupan por cultivar la libertad y la equidad. La libertad es un prerrequisito del diálogo social, la equidad es su fin. Donde no hay libertad de asociación, donde no hay libertad de expresión, donde se reprime la defensa de intereses legítimos de empleadores o trabajadores, no puede florecer el diálogo.

El diálogo social redistribuye el poder y el acceso de los actores sociales a la formación de políticas públicas. Favorece la transparencia y democratiza el acceso de los diferentes grupos a la mesa donde se deciden las políticas. En consecuencia permite, bajo condiciones adecuadas, un mayor alineamiento de dichas políticas con los intereses de los sectores más representativos de la sociedad. Tiene por tanto el potencial de contribuir a la equidad por la vía de su impacto en la acción del Estado.

* Economista egresado de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con una maestría en estudios del desarrollo de la London School of Economics and Political Science. Fue director ejecutivo de la Unión de Cámaras en Costa Rica y columnista del periódico La República. Ingresó a la OIT en Ginebra en 2004. Trabajó como especialista en organizaciones de empleadores y desarrollo de empresas. Entre 2009-2010 coordinó el proyecto de "Diálogo Social en Centro América". Actualmente se desempeña como especialista en desarrollo de empresas y formación profesional en la oficina subregional de la OIT.

Proyecto Diálogo Social OIT

El proyecto de Promoción del Diálogo Social y Fortalecimiento de las Instituciones Tripartitas en Centro América y la República Dominicana es ejecutado por la OIT y financiado por el Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América. Inició en 2009 y tiene una duración de tres años. Los resultados esperados son: 1) mayor diálogo entre empleadores, trabajadores y gobierno en las instancias tripartitas formalmente constituidas; 2) mayor influencia de los entes tripartitos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la formulación e implementación de políticas laborales, sociales y económicas; 3) un mejor ambiente para el diálogo y la negociación en temas que promuevan el cumplimiento de las normas laborales.

Es importante advertir que el diálogo social no sustituye la función de los órganos de representación en un régimen democrático. En particular no tiene por finalidad menoscabar la función del Parlamento. Por el contrario, su rol es complementario, generando canales adicionales mediante los cuales es posible enriquecer el diseño de la política pública.

A nivel de la empresa es también una herramienta valiosa. La negociación colectiva, por ejemplo, puede lograr un mejor balance de los intereses de los dos factores claves de la producción: el capital y el trabajo. La evidencia internacional demuestra que la negociación colectiva puede hacer más competitivas a las empresas y paralelamente mejorar las condiciones de trabajo. Países con alta cobertura de negociación colectiva muestran mejor distribución del ingreso¹. Es interesante notar también que entre las diez economías más competitivas del mundo, según el Foro Económico Mundial, al menos seis muestran una extendida práctica de la negociación colectiva.

¹ Susan Hayter, "Collective bargaining and income inequality in an integrating world", Ensayo presentado en la 5ta Conferencia sobre globalización, crecimiento y desigualdad, Marzo 2002: p. 47-48.

Diálogo en la región

En varios de los países de la región la democracia es todavía joven. En algunos casos fue restaurada hace apenas una generación o menos. En este contexto el diálogo social recién comienza a echar raíces.

Aunque todos los países han establecido mecanismos institucionales para encauzar el diálogo social tripartito, en la mayoría la eficacia del diálogo es todavía insuficiente. Existe en muchos de los actores sociales y de los gobiernos de la región una cierta frustración por lo que algunos consideran un aprovechamiento insuficiente de una poderosa herramienta de gobernabilidad democrática.

La situación en materia de negociación colectiva es similar. Aunque no existen estadísticas precisas sobre la cobertura de esta práctica, es poco probable que sobrepase el 5% de la población económicamente activa en la región.

Órganos de diálogo social

La institucionalización del diálogo social varía entre países. República Dominicana y El Salvador tienen un consejo tripartito para temas vinculados al mundo del trabajo pero también poseen un consejo económico y social con mandato e integración más amplia. Honduras también cuenta con un consejo económico y social integrado por gobierno, empleadores, trabajadores y campesinos. Guatemala, Nicaragua y Costa Rica tienen órganos tripartitos enfocados principalmente en temas de índole laboral.

Uno de los rasgos comunes entre dichos entes es la participación del gobierno, diferencia importante en relación con el modelo predominante en Europa occidental. De hecho los Ministerios del Trabajo presiden los órganos tripartitos de diálogo en todos los países a excepción de Honduras, donde la presidencia es rotativa. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los consejos tripartitos, fecha de constitución y nivel de actividad. Como se

puede observar en el 2008 había una significativa irregularidad en el funcionamiento de éstos Consejos, pues ni siquiera se reunían el mínimo de veces establecido por ley.

Tabla 1.
Centro América y República Dominicana:
Órganos de Diálogo Social Tripartito

País	Consejo	Fecha creación	Índice Actividad (2008)
Guatemala	CTAIT	2004	76%
El Salvador	CST	1994	25%
Honduras	CES	2001	8%
Nicaragua	CNT	2005	0% (1)
Costa Rica	CST	1991	54%
República Dominicana	CCT	1999	30%

(1) El CNT de Nicaragua fue creado por ley en 2005 pero se instaló formalmente hasta el 2010 Índice Actividad = No. Reuniones realizadas/ No. Reuniones reglamentarias Fuente: Proyecto Diálogo Social, OIT

La mayoría de los Consejos son relativamente recientes. Ninguno sobrepasa los veinte años de existencia. Esto no significa, sin embargo, que el diálogo social es un fenómeno nuevo en la región. En algunos países, como Costa Rica, existen consejos tripartitos creados por ley desde hace más de sesenta años². Otro rasgo común en la región es la proliferación de órganos especializados de diálogo o de instancias directivas tripartitas en áreas tales como: salud ocupacional, formación profesional, seguridad social y fijación del salario mínimo.

Pese a la multiplicidad de órganos de consulta o dirección tripartita, la opinión mayoritaria de los actores sociales y gobiernos en la

² Por ejemplo el Consejo Nacional de Salarios, órgano tripartito encargado de fijar salarios mínimos, fue establecido por decreto-ley en 1949.

Revista Real Card

región es que el diálogo no produce la cantidad y calidad de resultados que se espera. La relativa esterilidad del diálogo es uno de los principales desafíos en la región.

El diálogo sin resultados no es sostenible. La incapacidad de generar impacto a través del diálogo en temas importantes del mundo del trabajo produce fatiga y desencanto. Los líderes de los respectivos sectores se retiran y los Consejos pierden una de sus fortalezas principales cual es la de proveer un espacio para el encuentro y negociación entre los actores principales de las relaciones laborales.

Factores de éxito

Cabe preguntarse entonces: ¿cuáles son los factores clave para que el diálogo social tripartito funcione? En otras palabras, cuáles son los factores de éxito para que el diálogo produzca resultados.

La respuesta tentativa que aquí se ensaya se basa en la experiencia de dos años de aplicación del proyecto de diálogo social de OIT en seis países de la región (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador). Con base en la observación empírica durante este periodo (2009-2010) es posible concluir que existen al menos cuatro factores de éxito que son clave: legitimidad, voluntad, eficacia e incidencia.

En materia de legitimidad es indispensable que la integración de los órganos tripartitos sea inclusiva y representativa. Cuando la designación de los miembros obedece a criterios de conveniencia política por parte del gobierno de turno, o cuando los criterios de elección no son suficientemente transparentes, los Consejos enfrentan graves obstáculos para su buen funcionamiento. Las decisiones que se adoptan son cuestionadas por los sectores no representados y con frecuencia pierden credibilidad. Es también importante que los miembros tengan capacidad de decisión y que los integrantes reconozcan la legitimidad de las contrapartes.

La segunda variable clave es la voluntad de las partes. Cuando uno o varios de los actores del diálogo no están comprometidos con el proceso y no creen en los mecanismos institucionales existentes, el diálogo por lo general resulta improductivo. Ocurren bloqueos o dilaciones innecesarias que impiden la generación de acuerdos. Para que exista voluntad es clave que todas las partes identifiquen el beneficio que del diálogo puede derivar su sector. ¿Cómo puede el diálogo beneficiar al gobierno, empleadores y trabajadores? Es necesario que la agenda de diálogo refleje de manera balanceada los diferentes intereses representados y que existan los incentivos necesarios para motivar una participación comprometida de todos los actores. La generación y mantenimiento de la confianza entre los participantes contribuye de manera importante a generar las condiciones propicias para un diálogo productivo.

El tercer factor es la eficacia. No basta con tener órganos representativos y actores comprometidos, es necesario establecer reglas y mecanismos de apoyo adecuados que permitan traducir el diálogo en resultados. El marco legal/reglamentario debe facilitar el debate informado y la generación eficiente de acuerdos. Esto incluye la adopción de métodos deliberativos ágiles y de mecanismos adecuados para la toma de decisiones. El debate interminable y la incapacidad de decidir convierten a los órganos tripartitos en entes irrelevantes. Una debilidad típica de los Consejos tripartitos en la región es el insuficiente soporte técnico. El debate desinformado es estéril y polarizante. Es vital que los procesos de diálogo cuenten con la materia prima necesaria para su buen desempeño, es decir con los estudios y la información oportuna para la toma de decisiones. En algunos casos esto implica el establecimiento de alianzas con centros de investigación o universidades de reconocido prestigio.

Finalmente es necesario prestar atención al tema de la incidencia. Por lo general los Consejos tripartitos tienen carácter consultivo. Es decir, emiten opiniones y recomendaciones que pueden o no ser tomadas en cuenta por terceros, por ejemplo el Parlamento u otros órganos del Poder Ejecutivo. Si el objetivo de los órganos de diálogo es incidir en la formación de políticas públicas, es insuficiente con

Revista Real Card

lograr acuerdos. Es indispensable desarrollar estrategias activas para conseguir que sus recomendaciones sean atendidas. En este contexto una adecuada estrategia de comunicación externa y de alianzas institucionales es también necesaria. En ausencia de este tipo de prácticas los Consejos corren el riesgo de convertirse en entes invisibles ante los ojos de la opinión pública y los tomadores de decisión.

El diálogo social en la región es indispensable para la gobernabilidad democrática. Es también vital para el desarrollo de relaciones laborales más armoniosas y productivas. Aprender de los yerros e identificar factores de éxito contribuye a mejorar el impacto de las acciones que los propios actores del diálogo y la cooperación internacional pueden desarrollar para su fortalecimiento.

Marzo 2011

Jornada a tiempo parcial. Sobre la ratificación del Convenio 175 de la OIT

Guillermo Maldonado Castellanos*

Algo sobre el contexto:

Al año 2011 la legislación laboral de Guatemala adolece de una distinción particular que defina la *jornada a tiempo parcial*; sólo cuenta con la definición de la jornada de trabajo contenida en la Constitución Política de la República y el Código de Trabajo, que en el fondo no excluye sino regula dicha jornada. Lo paradójico de la irrupción del tema de la jornada a tiempo parcial, como modalidad de trabajo necesitada de un marco normativo a través de un Convenio Internacional de trabajo, es porque desde los inicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la conferencia General celebrada en Washington el 29 de octubre de 1919, se adoptaron las proposiciones relativas a la aplicación del principio de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, las excepciones y límites a dicha jornada (Convenio 1 OIT).

Dicha modalidad de contratación surge en países europeos en la década de los años sesenta del siglo pasado, como una forma de “regular” la diversificación de ciertos procesos productivos en períodos de menor tiempo. También su utilización se relaciona con la inserción de las mujeres en las relaciones de trabajo con

* Asesor Laboral. Abogado, Notario, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, con Maestría en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la Universidad de San Carlos de Guatemala.

posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de permitir a las mujeres compatibilizar el trabajo subordinado, en relación de dependencia, con las “tradicionales responsabilidades familiares.” Hoy día, puede considerarse a los trabajadores de tiempo parcial como parte de un régimen especial en las sociedades que lo tienen segregado legalmente o que en la práctica resultan ser trabajadores periféricos, externos o como trabajadores tercerizados (*outsourcing*).

En el año 1963 del siglo pasado la OIT realizó estudios sobre la jornada a tiempo parcial, y presentó una evaluación preliminar que orienta normar, para “regular” este tipo de contrataciones y de esa cuenta dar respuesta a nuevas formas de organizar el trabajo con cambios en el sistema productivo, ya no en función de limitar las jornadas extenuantes de trabajo, sino para abreviar las jornadas, lo que se refleja posteriormente en las consideraciones precedentes a la adopción en 1994 del Convenio 175 de OIT:

“...Reconociendo la importancia que presenta para todos los trabajadores contar con un empleo productivo y libremente elegido, la importancia que tiene para la economía el trabajo a tiempo parcial, la necesidad de que en las políticas de empleo se tenga en cuenta la función del trabajo a tiempo parcial como modo de abrir nuevas posibilidades de empleo y la necesidad de asegurar la protección de los trabajadores a tiempo parcial en los campos del acceso al empleo, de las condiciones de trabajo y seguridad social(...).”

Basado en tales premisas el Convenio 175 adopta una definición para normar el desempeño del denominado trabajo a tiempo parcial, en la primera norma del referido instrumento:

“... a) la expresión trabajador a tiempo parcial designa a todo trabajador asalariado cuya actividad laboral tiene una duración normal inferior a la de los trabajadores a tiempo completo en situación de dependencia...”

El tiempo parcial y la legislación guatemalteca

Frente a la definición que el Convenio 175 de OIT hace respecto de la jornada a tiempo parcial, surge una interrogante básica, de cara al sistema normativo de la legislación laboral guatemalteca: ¿cuál es el trabajo a tiempo completo?

En Guatemala, la respuesta se encuentra en la norma 102 constitucional, literal g) en donde se define las jornadas ordinarias diurna, nocturna y mixta así:

“La jornada ordinaria de trabajo efectivo diurno no puede exceder de ocho horas diarias de trabajo, ni de cuarenta y cuatro horas a la semana, equivalente a cuarenta y ocho horas para los efectos exclusivos del pago del salario. La jornada ordinaria de trabajo efectivo nocturno no puede exceder de seis horas diarias, ni de treinta y seis a la semana. La jornada ordinaria de trabajo efectivo mixto no puede exceder de siete horas diarias, ni de cuarenta y dos a la semana. Todo trabajo efectivamente realizado fuera de las jornadas ordinarias, constituye jornada extraordinaria y debe ser remunerada como tal. La ley determinar a las situaciones de excepción muy calificadas en las que no son aplicables las disposiciones relativas a las jornadas de trabajo. **Quienes por disposición de ley, por la costumbre o por acuerdo con los empleadores labores menos de cuarenta horas semanales en jornada diurna, treinta y seis en jornada nocturna o cuarenta y dos en jornada mixta, tendrán derecho a percibir íntegro el salario semanal. Se entiende por trabajo efectivo todo el tiempo que el trabajador permanezca a las ordenes o a disposición del empleador;(…)”.**

De la definición legal antecedente se infiere que la jornada ordinaria es la reconocida como de tiempo completo, con dos condiciones beneficiosas para una jornada de menor duración: la

de ser una jornada de menor duración con derecho a percibir un salario íntegro, que puede ser igual o mayor a un salario mínimo semanal, pero no menor, dados los fines teleológicos de la misma. Por tanto, la norma constitucional no excluye una *jornada de tiempo parcial*, pero contempla como protección a los trabajadores que laboran en dichas circunstancias el derecho al pago de un salario mínimo íntegro.

La anterior disposición se consolida en la norma ciento veinte del Código de Trabajo al prescribir que **los trabajadores permanentes que por disposición legal o por acuerdo con los patronos laboren menos de cuarenta y ocho horas a la semana, tienen derecho a percibir íntegro el salario correspondiente a la semana ordinaria diurna.**

Entonces, se deduce en la intención de regular —desregulando— de una forma diferente a la jornada de trabajo normal, premisa contenida en el Convenio 175 de OIT, distinta motivación a la de proteger el trabajador, siendo ese el caso de los patronos guatemaltecos y ciertos burócratas que sostienen que el trabajo a tiempo parcial puede coadyuvar a enfrentar la crisis económica, al permitir preservar el empleo y crear nuevas fuentes de trabajo, sin considerar las causas de esa crisis, ni sopesar otras soluciones encaminadas a procurar mejores condiciones de trabajo.

El denominado *trabajo a tiempo parcial* se encamina a satisfacer diversas exigencias de los propietarios del capital para responder a nuevas formas en la organización sus procesos productivos, en donde la modalidad del trabajo a tiempo parcial persigue el uso ajustado de la mano de obra, de manera “flexible”, para obtener mayor productividad y más rendimiento del trabajador en aquellas labores o servicios que se ven sujetos a interrupciones u oscilaciones de importancia, sea en razón de la demanda o porque están determinados a ciertos horarios del día, semana u año. Lo que no excluye otras motivaciones más mezquinas que se han podido observar en la práctica.

Revista Real Card

El sector corporativo de los empleadores arguye que si bien el salario por hora está regulado en el Código de Trabajo, aún subsiste la falta de certeza jurídica para su implementación efectiva.¹ Ello sin duda alguna, por cuanto que el salario mínimo es la base salarial para una jornada completa.

Dicho sector ha sostenido que la misma norma 102 constitucional, inciso g, permite un régimen de excepción de trabajo, que no está sujetos a las limitaciones de las jornadas de trabajo² y que por lo tanto no está en discusión la constitucionalidad del trabajo a tiempo parcial. Y, en efecto, no está en discusión la constitucionalidad de que los trabajadores laboren por debajo de los tiempos establecidos para las jornadas diurna, nocturna y mixta como ya hemos podido apreciar; ni que los regímenes de excepción estén contemplados en el artículo 124 del Código de Trabajo. Pero en el plano jurídico no se debe perder de vista que la norma constitucional ciento seis le impone límites a cualquier acción legislativa que pretenda disminuir, tergiversar o limitar los derechos reconocidos a favor de los trabajadores en toda la legislación vigente. Sobre todo si lo que se evidencia es la pretensión de limitar las posibilidades de una existencia digna para los trabajadores.

Las normas internacionales y la legislación guatemalteca

Además de considerar que las garantías contenidas en la norma constitucional ciento dos surgen de una amalgama de fines contenidos en los preceptos de las normas internacionales del trabajo que forman parte del derecho interno guatemalteco, en donde está contemplado que para fijar el nivel de los salarios mínimos deben apreciarse como elementales las necesidades de los trabajadores y sus familias el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de la seguridad social y el nivel de vida relativo a otros grupos sociales (Convenio 131 OIT), es de

¹ Echeverría Tortello, Magdalena. Política laboral para Guatemala. Pág.28,

² a) Los representantes del patrono; b) los que laboren sin fiscalización superior inmediata; c) los que cumplan su cometido fuera del local donde esté establecida la empresa, como agentes comisionistas que tengan carácter de trabajadores; y, e) los demás trabajadores que desempeñen labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornadas de trabajo. Art. 124 C. T.

estimar que esta legislación determina que ninguna disposición debe menoscabar o limitar la condición de los trabajadores que trabajen menos horas a los que se apliquen tasas de remuneración más elevadas (Convenios 1 y 30 OIT) y que las tasas de salario mínimas fijadas como obligatorias no sean rebajadas, ya sea mediante el contrato individual o colectivo de trabajo. Con la garantía para todos los trabajadores de que, cuando se les hagan pagos inferiores al mínimo, tengan el derecho de reclamar las sumas que se les adeuden por tal concepto, por la vía judicial o por cualquier vía legal, dentro de un plazo razonable, (Convenios 26, 99 OIT).

En concordancia con los fines descritos debe estimarse que, frente a la exigencia lucrativa de las empresas, se encuentra el nivel de vida y calidad de los satisfactores humanos. En esa dirección, el Código de Trabajo, que desarrolla la norma constitucional que establece la fijación periódica del salario mínimo, como un derecho social mínimo que fundamenta la legislación del trabajo, contempla que todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita cumplir sus deberes como responsable de satisfacer las necesidades de su familia. Y al Estado le corresponde fijar dicho salario periódicamente, atendiendo las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y a las responsabilidades patronales en cada actividad productiva, tomando en consideración la forma de pago del salario, sea por unidad de tiempo, por unidad de obra o por participación en las utilidades, ventas o cobros que haga el patrono. Adoptando para ello las medidas necesarias para no perjudicar a los trabajadores que ganan por pieza, tarea, precio alzado o a destajo. (Art. 103 C. de T.).

De acuerdo a lo anterior se podrá apreciar, por ejemplo, que en los Acuerdos Gubernativos, mediante los cuales se establecieron los salarios mínimos hasta el año dos mil tres, se sostenían las garantías constitucionales para no limitar, disminuir ni tergiversar la protección del instituto del salario mínimo. En efecto, los Acuerdos

Gubernativos en los que se establecieron en forma periódica los salarios mínimos, regulaban en forma invariable, disposiciones reglamentarias para casos especiales, a través de las cuales se reafirmaba la protección al instituto del salario mínimo, así: "Artículo 5º. La jornada ordinaria de trabajo efectivo no puede exceder de ocho horas de trabajo diario(...). Todo trabajo efectivo realizado fuera de la jornada ordinaria, constituye jornada extraordinaria y debe ser remunerado como tal. **Quienes por disposición de la ley, por costumbre o por acuerdo con los empleadores laboren menos de cuarenta y cuatro horas semanales en jornada diurna, treinta y seis en jornada nocturna, o cuarenta y dos en jornada mixta, tendrán derecho a percibir íntegro el salario semanal.** Artículo 6. En casos especiales, cuando por la peculiaridad y naturaleza de cada trabajo, se pacte el pago de remuneración por unidad de obra o por participación en las utilidades, ventas o cobros que haga el patrono, deben adoptarse las medidas necesarias para que no salgan perjudicados los trabajadores que ganan por pieza, tarea, precio alzado o a destajo, de conformidad con la ley. **Dicha remuneración en ningún caso puede ser inferior a los salarios mínimos fijados en este Acuerdo(...).**" (Puede consultarse Acuerdos desde el año 1990 hasta 2003).

La iniciativa patrono gubernamental sobre el trabajo a tiempo parcial

La iniciativa tiene más de catorce años y fue precisamente durante la administración del Ministro de Trabajo Jorge Gallardo Flores y del Presidente Oscar Berger Perdomo, en que, por un lado se hizo manifiesta la intención de eliminar el sistema de salarios mínimos y, por el otro, el abandono de la disposición relativa a casos especiales, al eliminar la garantía que establecía que "Dicha remuneración en ningún caso puede ser inferior a los salarios mínimos fijados en este Acuerdo", con la intención de darle paso a una jornada a tiempo parcial precarizada. Luego el mismo gobierno incluyó la modalidad del salario por hora, lo que es congruente con la exigencia patronal del horario a tiempo parcial a que se refiere el Convenio 175 de OIT, para que conforme la norma 5 de dicho Convenio pueda calcularse

proporcionalmente con base a “un salario básico”.³ (Para establecer la diferencia véanse Acuerdos Gubernativos Nos. 459-2002 artículos 5 y 6; 378-2004 artículos 5, 6 y 11; y, 624-2006 artículos 2, 5, 6, 10 y 11)

Por lo que en la propuesta de adoptar jornadas menores deviene de aquella lógica y, sin la garantía para los casos especiales, resulta contradictoria a la necesidad de promover el empleo decente, porque el surgimiento del derecho del trabajo tuvo que ver con la necesidad de ponerle un límite a las jornadas extenuantes, en tanto que la flexibilidad implícita en la modalidad de trabajo a tiempo parcial, puede resultar –como ya ha ocurrido en otros países— en otra forma de afectación extrema, si la transformación resulta lesiva a la dignidad y necesidades humanas; en caso de que el horario sea impuesto, que represente un empleo desprotegido o una remuneración por debajo de las necesidades básicas del trabajador, esto es, de un salario mínimo.

Porque del cambio de las formas en el ámbito subjetivo en las relaciones de trabajo, que se encaminan a limitar la aplicación de las normas protectoras del trabajador que se encuentra en relación de subordinación, han devenido en que el trabajo asalariado sea sustituido por un trabajo *informal, desregulado, independiente o por cuenta propia*, ocasionando el debilitamiento de las organizaciones sindicales y por consiguiente una más difícil negociación colectiva y estancamiento de la progresión protectoria para el grueso de la población en las relaciones del trabajo. Lo paradójico o contradictorio radica entonces en que mediante las modificaciones que orienten la adopción de una legislación que “regule” el *trabajo a tiempo parcial* se vayan a garantizar la protección del trabajador, porque el objetivo en el corto y en el mediano plazo es desregular esta relación para ejercer una mayor explotación del asalariado.

³ Es obvio que cuando se discutió en el seno de la Organización Internacional del Trabajo la adopción de un convenio mediante el cual se protegiera a trabajadores de tiempo parcial se perdiera de vista en la casuística que al ser humano no debiera considerársele como un simple factor de los procesos de producción o generadores de servicios.

La iniciativa de ley del Ejecutivo en el Congreso

En el expediente de iniciativa de ley presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República de Guatemala⁴ llama la atención que fuese el Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Briz Abularach, quien con base a una providencia que le envió la Secretaría General de la Presidencia el 26 de septiembre de 2002, opinase que las disposiciones del Convenio 175 de OIT no afecta las normas más favorables a los trabajadores, y que en tanto se tramitara la iniciativa en el Congreso a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social se hiciera consulta a las organizaciones representativas de de los empleadores y trabajadores, pero que no era necesario escuchar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, porque había sido dicha entidad la que había enviado el expediente a la Secretaría General de la Presidencia. Lo que implica que el Ministerio de Trabajo y Previsión a su vez no consideró necesario escuchar a los representantes de quienes conforman la relación de trabajo. Al menos de la parte laboral, porque es obvio que los funcionarios que impulsaron la iniciativa son prominentes empresarios que en gran medida, desde la esfera pública promueven los intereses del sector patronal.

Otra valoración del Ministro Briz Abularach fue enunciar que debía garantizarse a los *trabajadores de tiempo parcial*, los derechos que el referido convenio enuncia, en el entendido que las prestaciones pecuniarias podrían determinarse proporcionalmente a la duración del tiempo de trabajo o a los ingresos. He ahí el meollo de este convenio, porque la legislación vigente no permite tales actuaciones, salvo que sea resguardado el derecho al pago del salario mínimo⁵; por lo que la conclusión de dicho funcionario,

⁴ Dirección Legislativa. Número de de Registro 3416. Iniciativa presentada por el Presidente Oscar Berger al Presidente del Congreso el 9 de diciembre de 2005.

⁵ Ya se citó la norma constitucional que se refiere a la jornada de labores; y en el Código de Trabajo, en el apartado que se refiere a los salarios, jornadas y medidas que lo protegen, está contemplado en el artículo 81 que el cálculo de remuneración de la jornada puede hacerse por unidad de tiempo, que incluye la posibilidad de pago por hora. También más adelante, en el artículo 91 establece la libertad que tienen patronos y trabajadores de establecer el monto del salario, el cual por disposición expresa de la norma "no puede ser inferior al que se fije como mínimo de acuerdo con el capítulo siguiente." Y el capítulo siguiente es el segundo que regula el Salario Mínimo y el procedimiento para su fijación. Estas disposiciones se enmarcan dentro de la protección que orienta el Convenio 110 de la OIT en el artículo 25. También véase la consideración sobre los niveles de salarios mínimos para la Administración pública en el artículo 71 de la Ley de Servicio Civil.

en el sentido que con la puesta en vigor del Convenio 175 no se contravendría la Constitución Política de la República ni demás leyes de la República de Guatemala, tiene que ser analizada con más detenimiento.

Posteriormente y sin haberse realizado consulta a la organización de los trabajadores⁶ el 6 de diciembre de 2005 el Ministro de Trabajo Jorge Gallardo Flores le remitió un dictamen al Ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Eduardo Briz Abularach, en el que concluye –como lo orienta el Convenio—que **los trabajadores a tiempo parcial deben recibir la misma protección de que gozan los trabajadores a tiempo completo**⁷, lo que sustenta en la consideración de que debe surgir una legislación laboral acorde a los cambios que representa la globalización, que vayan de la mano con el desarrollo mundial, buscando para ello regulaciones del mercado laboral que faciliten a las empresas la adecuación y competitividad y en que:

“...las actuales tendencias del crecimiento económico, el aumento y dinámica de la población y presencia de amplios sectores en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, que plantean dramáticos e ineludibles desafíos en cuando a la generación de una política laboral que distribuye mejor sus beneficios entre la población y disminuya las desigualdades en consumo e ingreso(...)”.

Como se puede apreciar, la orientación de adoptar el Convenio 175, según el Ministro de Trabajo Gallardo, supuestamente formaría parte de una política laboral para el beneficio de los trabajadores, cuya sugerencia toma de la transcripción literal de la opinión que le hicieron llegar la señora Inspectora General de Trabajo, Licenciada Celeste Ayala, la Jefe de Unidad de Asuntos Internacionales,

⁶ Que es una contravención a lo previsto en lo previsto en el Convenio 144 de la OIT relativo a la Consulta Tripartita. Ver artículo 2 numeral 1 y 5 literales b y c.

⁷ Sin embargo, el Artículo 22 del Código de Trabajo, contempla que en todo contrato individual de trabajo deben entenderse incluidos por lo menos, las garantías y derechos que otorguen a los trabajadores la Constitución, el presente Código, sus reglamentos y las demás leyes de trabajo o de previsión social.

Revista Real Card

Licenciada Rosario Castro Peralta y el Coordinador del Consejo Técnico, Licenciado Augusto Galicia, el 5 de diciembre de 2005.

Tales actuaciones ponen en evidencia que para opinar en un asunto de suma trascendencia, no sólo se inobservaron las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, relativas a la Consulta Tripartita, sino que no se presenta un estudio serio, con evaluación jurídica y de de las implicaciones económico social que podría representar la ratificación del Convenio.

Luego dentro de la misma tendencia patronal, según entrevista aparecida el periódico 9 de marzo de 2009 páginas 8 y 9 realizada a Marco Vinicio Cerezo Blandón; Director Ejecutivo de la Oficina del Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, la tónica gubernamental fue "...Habrán también otro reto: todos los sectores tendrán que sentarse a la mesa, para abordar pragmáticamente las decisiones y las acciones que deberán tomarse para enfrentar la crisis. Todos los sectores deberán hacer concesiones para implementar una agenda nacional de crisis; la polarización de las discusiones podrían detener la marcha, y todos tendremos que pagar un precio más alto al final. ¿Cómo evalúa la propuesta del sector industrial de combatir el contrabando, reducir las tasas de interés, la flexibilización del mercado laboral y la aprobación de la ley de Alianzas Público Privadas para reactivar el mercado interno?(...). El convenio 175 de la OIT es un tema más polémico. Deben abordarse algunas preocupaciones legítimas sobre su aplicación en Guatemala, principalmente en el caso de los trabajadores del campo. Sin embargo, me parece inevitable una discusión seria sobre una política laboral en tiempos de crisis. El trabajo a tiempo parcial es un mecanismo alternativo para enfrentar el desempleo en una recesión económica y debemos estudiar como promoverlo en las mejores condiciones posibles para los trabajadores(...)"

La sustentación de que el Convenio 175 se promueve para el tiempo de crisis no es del todo cierta, una vez que, como ya se anotó, la promoción venía desde antes que se suscitara la debacle financiera

en los Estados Unidos de América, y lo que venía impulsando la modalidad del trabajo a tiempo parcial era el auge del ideario neoliberal, que propone una nueva situación, en este caso de flexibilización, a favor de bajar los costos de producción y maximizar las ganancias del empresario.

Contexto en el que surge el convenio

En la práctica, las empresas que utilizan trabajadores a tiempo parcial suelen ser aquellas de giro único, que ponen a disposición de otra empresa, con carácter temporal, trabajadores que ellas contratan, lo que determina que sean empresas que se caracterizan por la contratación rápida y “flexible” en el reclutamiento y el despido. Esto es, sin estabilidad laboral ni beneficios para el trabajador.

En el escenario de desprotección social que acusa el trabajo informal y la segregación de que son objeto los demás regímenes especiales de trabajo, en donde también se empezó a observar en las empresas o entidades formales o estructuradas una tendencia de precarizar los contratos, mediante prácticas que caracterizan a la informalidad –en el trabajo de mujeres, minorías étnicas y jóvenes— la Organización Internacional del Trabajo en la década de los noventa del siglo pasado, en momentos que cobran auge las políticas neoliberales y de ajuste económico, ve la necesidad de promover nuevos instrumentos para tratar de proteger a los trabajadores que estaban siendo dejados fuera del ámbito del trabajo en relación de dependencia:

Además de lo contemplado en el Convenio 175 relativo al *trabajo a tiempo parcial*, en 1996 mediante el Convenio 177 que se refiere al *trabajo a domicilio*, se buscó establecer una política de promoción a la igualdad de trato a estos trabajadores, con acceso a los regímenes de seguridad social y protección a la maternidad. Este instrumento se complementó con las recomendaciones 184 que lo promueve; y la 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas.

Revista Real Card

A través del Convenio 181 de 1997 que reconoce, en forma flexible, que las agencias de empleo privadas pueden contratar trabajadores para arrendar sus servicios a terceros (empresa usuaria), procurando que tengan protección al derecho de libertad sindical, negociación colectiva, salarios mínimos, jornadas reguladas y acceso a la seguridad social.

Limitaciones del Convenio

Por lo que hasta aquí se ha anotado, la iniciativa de ley presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República de Guatemala desde el año 2005 y que de nuevo el Ejecutivo ha presentado al Congreso desde el año 2008, busca superar el escollo que representa la limitante constitucional que contempla la no afectación de la garantía del pago de un salario mínimo. La estrategia se suma a la política de implantar un sistema de salario por productividad que han impulsado los gobiernos de la GANA y de la UNE, pero que en el fondo lo que buscan es suprimir los mecanismos de fijación de salarios mínimos.

Por la forma en que se está promoviendo la adopción del Convenio 175 de la OIT puede decirse que, como política de promoción del empleo, plantea muchas dudas y tiene serios obstáculos en el plano de la realidad económico social guatemalteca. En principio porque el Estado a través de sus instituciones no ha logrado hacer efectiva la obligación constitucional de poner en práctica la fijación periódica de un salario mínimo de conformidad con la ley (Art. 102 literal f; y Convenio 131 de la OIT) y ni siquiera él mismo, como empleador cumple con los aportes obligatorios al régimen de Seguridad Social.⁸ Lejos de ello, los niveles altos de incumplimiento de las leyes laborales se mantienen como una constante y la capacidad de verificación por parte de las autoridades administrativas y judiciales observa serias limitaciones y retrocesos, a lo que se suma el freno

⁸ Existe un nivel elevado de evasión y elusión en el cumplimiento de la seguridad social. De acuerdo con fuentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) al 31 de octubre de 2007 entidades municipales le tienen un adeudo al sistema de 363.1 millones de quetzales; el sector privado 636.9 millones; y el Estado 12,817.8. Esta hace un total de 13'717,800,000 de quetzales. Matutino Prensa Libre. 26 de noviembre de 2007. Págs. 4 y 5.

que se ha impuesto a la negociación colectiva y al ejercicio pleno de libertad sindical por las vías de hecho y de inaplicación de la legislación laboral y de seguridad social.⁹

Ahora bien, en el esquema de un modelo de Estado privatista, clientelar y tradicional, con políticas públicas débiles o anuladas, como ocurre en nuestro medio, el planteamiento respecto del contrato a tiempo parcial se sustenta en la estrategia de las empresas por organizar el trabajo que atiende los requerimientos de competitividad, con flexibilización de la contratación para reducir los costos directos e indirectos de la fuerza laboral, retomando en lo esencial la noción de la locación de servicios. Busca modificar la relación laboral estable que se sustenta en la jornada de labores que como mínimo garantiza la retribución de un salario básico y por tiempo definido, por otra con una protección social menor y de carácter temporal, como suele operar con la mayor parte de la población económicamente activa que se encuentra en la informalidad.

El trabajo a tiempo parcial, aunque en principio no se presenta como una expresión del trabajo independiente, relación encubierta o simulada, suele utilizarse para que la empresa real o principal externalice –mediante tercerización— sus actividades a otras empresas cuya función es poner a disposición trabajadores con carácter temporal. Los trabajadores que se requieren son de diferentes oficios, profesiones y experiencias que puedan ser reclutados con rapidez y flexibilidad para contratar y despedir. Se promueve bajo el argumento de ser una política necesaria que incide en superar el desempleo al bajar los costos directos e indirectos de la relación de trabajo de jornada completa y por tiempo indefinido.¹⁰ No obstante, a este respecto un ex alto ejecutivo

⁹ Ver comentarios presentados por el “MOVIMIENTO SINDICAL, INDÍGENA Y CAMPESINO GUATEMALTECO”, al Departamento de Normas Internacionales de Trabajo de la OIT con fecha 29 de agosto de 2008, en relación a la Memoria de Labores que realizó el gobierno. 136 Páginas.

¹⁰ Pero que no responde a ninguna de las políticas de generación o preservación de empleo que se conocen: I. Las políticas activas: 1. Creación de empleo: a) Programas de empleo directo; b) Incentivos a la contratación. 2. Capacitación laboral. 3. Servicios de empleo. II. Las políticas pasivas: 1. Los seguros de desempleo; 2. Las indemnizaciones por despido; 3. Cuentas de ahorro individual por desempleo; 4. El pre – aviso de despido.

Revista Real Card

del sector patronal sostuvo hace algún tiempo, con ocasión del campo pagado publicado por las cámaras empresariales a favor de la aprobación del Convenio 175, como política para generar más fuentes de empleo, que:

“...Este planteamiento llama la atención porque evidentemente lo que se está buscando es dividir entre varias personas un puesto de trabajo y nadie pensaría que por cuatro horas o menos estén dispuestos a pagar al menos el salario mínimo que es una garantía de subsistencia.”¹¹

Un sector de la dirigencia sindical ha denunciado que a partir del año dos mil ocho, es de lamentar las actitudes gubernamentales de no haber abordado el tema de la ratificación del Convenio 175 de la OIT previamente en la Comisión Tripartita, conforme lo establece el Convenio 144 de la OIT y además porque “... las reglas del juego debieron haberse discutido con los representantes patronales, desde el inicio, unos dos meses atrás, y no de última hora como pretende el Gobierno(...)”. (Entrevista con el dirigente Rigoberto Dueñas).

Otro directivo sindical del sector financiero, ante el vaticinio de que serían los obreros agrícolas y demás sectores de los regímenes especiales que comprende la legislación, quienes serían los más vulnerables a las modalidades del trabajo a tiempo parcial de la propuesta patrono – gubernamental, dijo en tono irónico: “... si fuera finquero, y mis trabajadores cumplen la jornada por la mañana, entre las seis y diez de la mañana ¿para qué les voy a pagar un salario mínimo? Mejor con la jornada a tiempo parcial, y les pago las cuatro horas de la mañana, cuando haya trabajo(...)”. (Adolfo Lacs)

Desde otro ángulo, el exdirigente sindical y profesor universitario, Byron Morales Dardón, hizo comentarios en relación a la necesidad de tratar de aclarar más los recovecos del tema, teniendo como

¹¹ Reyes López, Juan Francisco. “La OIT y los convenios laborales”. Diario *La Hora*, Guatemala 4 de julio de 2008.

norte, la necesidad de mejorar las condiciones del entorno económico y que "... los sindicatos asuman de una manera distinta estos temas, generen más información, participación y movilización de la población trabajadora. Me parece que en lo fundamental, los sindicatos deben explicar el momento histórico, los estrechos márgenes en que se desenvuelve la producción y el intercambio comercial a partir de las cadenas de valor, las estrategias patronales para la obtención de mayores beneficios, los efectos desastrosos sobre la gente, su creciente desprotección y la seria amenaza que se cierne sobre las instituciones del Trabajo. En suma, informar, clarificar, recuperar el sentido de la organización y la lucha sindical por la dignidad y derechos de la población trabajadora."

CONCLUSIONES

1. El trabajo a tiempo parcial en la legislación laboral guatemalteca no está prohibido, ya que incluso la ley tiene establecida la posibilidad de que con ocasión de la jornada de trabajo, el salario pueda calcularse por la unidad de tiempo en horas. Asimismo, que el monto del salario pueda ser determinado en forma libre entre patronos y trabajadores, pero sin que en ningún caso pueda ser inferior al salario mínimo con relación a la jornada ordinaria de trabajo.
2. La propuesta patrono-gubernamental de ratificar el Convenio 175 de la OIT, busca superar el escollo que las normas constitucionales y ordinarias de Guatemala representan para eludir el pago del salario mínimo. La intención es congruente con la práctica elevada de su evasión y con la reiterada promoción patrono-gubernamental de abolir el sistema de fijación de salario mínimo, sustituyéndolo por el de fijación a destajo, bajo la denominación de salario por productividad. Los procedimientos utilizados por el Gobierno de Guatemala contravienen normas de la legislación interna y Convenios Internacionales de OIT.

Revista Real Card

3. El convenio 175 de la OIT en el artículo 5 contempla la adopción de la medida de asegurar un “salario básico” que se calcule en “forma proporcional sobre una base horaria”, sea por rendimiento o por pieza (productividad a destajo). Ese concepto no guarda armonía con el *salario mínimo* a que se refiere en Convenio 131 de la OIT ni con la misma institución que está regulada en los artículos del 103 al 115 y 120 del Código de Trabajo en Guatemala.
4. La ratificación del convenio 175 de OIT fomentaría mayor precarización en las condiciones de trabajo, por cuanto que a través del mismo se buscaría afectar la continuidad de la relación de trabajo, mediante contratos semanales o diarios, con el fin de prorratear el salario y eludir las demás prestaciones económico sociales: a) indemnización por despido injusto; b) salario mínimo; c) día de descanso semanal remunerado; e) días de asueto; f) protección a la maternidad; g) aguinaldo; h) bonificación anual, etc.
5. La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza a todos los trabajadores que laboren una jornada menor a la ordinaria, mixta o nocturna el derecho a percibir íntegro el salario. Asimismo el Código de Trabajo garantiza que, como mínimo, ese salario no sea inferior al salario mínimo que, de conformidad con la literal f) del artículo 102 de la Constitución Política de la República, debe ser fijado periódicamente. Entonces, la legislación laboral en su conjunto garantiza en el ámbito subjetivo de las normas, la protección de los derechos al pago de un salario mínimo, sindicación, seguridad y la salud en el trabajo, a la no discriminación en materia de empleo y ocupación, protección a la maternidad y en la terminación de la relación laboral, vacaciones anuales pagadas, días de feriado pagados y licencias por enfermedad. Por tanto, para la protección de tales derechos, a los trabajadores que laboren en las distintas jornadas protegidas por las normas fundamentales de la legislación guatemalteca, no es necesario ratificar o adoptar el Convenio 175 de la OIT.

Bibliografía:

Albarracín Sánchez, Daniel. *Usos del empleo a tiempo parcial en Europa y relaciones de género*. Centro de Iniciativas e investigaciones en el Mediterráneo CIREM. Febrero de 2004

Cáceres, Ricardo. *Jornada a tiempo parcial*. Consejo Asesor Presidencial. Trabajo y Equidad. Chile, diciembre de 2007.

Díaz, Luis Eduardo. "Relaciones laborales especiales: las empresas de trabajo temporal y las cooperativas. **¿Qué pueden hacer los sindicatos?**" *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 11 No. 1 Maracaibo, Universidad de Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones. Abril de 2005.

Echeverría Tortello, Magdalena. *Política laboral para Guatemala*. Segundo Informe. Proyecto PNUD. Apoyo a la Implementación de la Estrategia de Modernización Fiscal. Noviembre de 2009.

Maldonado Castellanos, Guillermo. *Los Salarios Mínimos. Perspectiva jurídica y Política en Guatemala*. Ponencia en Taller REUNIÓN DE TRABAJO. FES AMERICA CENTRAL. Guatemala, enero 2008.

———. *RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL EN MATERIA DE DAÑOS, PREVENCIÓN DE RIEGOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA*. Informe de Seminario de Derecho de la Seguridad Social. Maestría en Derecho de Trabajo y Seguridad Social. USAC. Guatemala, noviembre de 2007.

Observatorio de Derechos Laborales. Temas: "Salario Digno para una vida digna. Debilidad de la Inspección General de Trabajo en la Protección laboral. Incumplimiento de garantías y conflictividad laboral". Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Año 1. Número 1. Guatemala, marzo 2007.

———. Temas: *Nadie cumple y nadie Gana. ¿Estamos listos para el trabajo a tiempo parcial?* Centro Internacional para Investigaciones

Revista Real Card

en Derechos Humanos CIIDH. Año 1. Número 2. Guatemala, octubre 2007.

———. Tema: “El Tiempo Parcial. Convenio 175 de la OIT.” Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos CIIDH. Año 1. Número. Guatemala, Centro América 2007.

Leyes y Convenios de OIT relacionados.

Marzo 2011

El mundo del trabajo y el salario justo¹

Luis F. Linares López*

1. Doctrina Social de la Iglesia y economía social de mercado

El tema del mundo del trabajo y el salario justo es abordado en esta ponencia desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia Católica y de la economía social de mercado, dos corrientes de pensamiento entre las que existe una gran convergencia en materia de principios y de propuestas concretas para abordar la temática social y económica, siendo la primera una de las fuentes de inspiración de la segunda.

El término Doctrina Social de la Iglesia fue utilizado por vez primera durante el pontificado de Pío XI (1922-1939), y “designa al «corpus doctrinal» relativo a temas de relevancia social que, a partir de la encíclica *Rerum novarum* de León XIII se ha desarrollado en la

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

¹ Este artículo fue elaborado a partir del texto preparado para la conferencia “**El mundo del trabajo y el salario justo**”, dictada por el autor con ocasión del **Primer Diplomado sobre Economía Social de Mercado**, organizado por la **Fundación Konrad Adenauer** y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES-URL), en septiembre de 2010.

Iglesia a través del Magisterio de los Romanos Pontífices y de los Obispos en comunión con ellos" (Compendio DSI, 2008, p. 69).

Se trata de una doctrina de naturaleza teológico-moral, que busca orientar la conducta de las personas, y es la expresión del modo en que la Iglesia comprende la sociedad (Compendio DSI, 2008). No obstante que esta doctrina es parte de la enseñanza de la Iglesia Católica, con una finalidad de orden religioso y moral y que su primer destinatario son los miembros de dicha Iglesia, es un conjunto de principios y orientaciones dirigidos, como se indica a partir de *Pacem in terris* de Juan XXIII (1953) en el saludo inicial de cada encíclica social, a todos los hombres de buena voluntad, quienes pueden encontrar en ella "inspiraciones para una reflexión fecunda y un impulso común para el desarrollo integral de todos los hombres y de todo el hombre" (Cardenal Angelo Sodano en carta dirigida al Presidente del Pontificio Consejo Justicia y Paz, junio de 2004).

Inicialmente el tema a presentar en el Diplomado sobre Economía Social de Mercado se planteó como "mercado de trabajo y salario justo" pero desde el punto de vista de una perspectiva humanista, consideramos que era más pertinente referirnos al mundo del trabajo, expresión que es frecuentemente mencionada en los documentos de la Doctrina Social de la Iglesia y utilizada por otras corrientes de pensamiento que abordan el tema del trabajo desde esa perspectiva humanista.

Se puede definir el mundo del trabajo como el conjunto de actores -trabajadores, empleadores y sus respectivas organizaciones, de las relaciones, normas e instituciones públicas derivadas o vinculadas con el trabajo humano de cualquier tipo o naturaleza.

2. El contexto histórico de la Rerum novarum

Cuando Leon XIII promulga en 1891 la primera encíclica social – sobre la situación de los obreros - el mundo se encontraba inmerso en la primera ola de globalización, fruto de la revolución industrial,

Revista Real Card

de la cual surge un nuevo actor social, el proletariado y una forma de organización social, el sindicato. En dicho contexto, a las sociedades industriales de Europa y Estados Unidos se les planteaba el desafío del movimiento socialista en sus diferentes variantes, especialmente del comunista, así como del anarquismo.

En 1848 Carlos Marx y Federico Engels publicaron su Manifiesto Comunista que comienza con aquella célebre frase de “un fantasma que recorre Europa, el fantasma del comunismo”. Poco más de 20 años después, con la Comuna de París se da entre marzo y mayo de 1871 la primera toma del poder por las clases proletarias y la efímera implantación de un proyecto comunista autogestionario.

A finales del siglo XIX ese fantasma todavía seguía recorriendo Europa, motivando la adhesión de grandes contingentes de la clase trabajadora a los planteamientos de la lucha de clases; y a la concepción de que el Estado es un instrumento de dominación de una clase sobre otra y que sería a través de la lucha de clases que se alcanzaría la sociedad comunista, que más tarde se intentaría concretar con el socialismo real de la Unión Soviética, a partir de 1917.

La encíclica de León XIII es una respuesta, desde los principios evangélicos, al desafío del socialismo radical. Una respuesta muy valiente, con propuestas que seguramente fueron consideradas en ese entonces como atrevidas o quizás imprudentes. Es una respuesta desde la visión cristiana del amor y la caridad, que son los dos principios fundamentales del pensamiento social-católico, ante la situación de explotación que padecían los trabajadores de los países industrializados y, por supuesto, la mayor explotación que sufrían los trabajadores de lo que entonces se llamaba los países periféricos, recogiendo sus justas reivindicaciones.

3. Los grandes documentos sobre el trabajo humano

La lectura de las encíclicas y otros documentos relativos a la Doctrina Social de la Iglesia, elaborados a lo largo de más de 100 años desde

la *Rerum novarum*, y continuando con *Quadragesimo anno*, de Pío XI (1931); los radiomensajes de Pío XII, en particular *La Solemnita*, de 1941; *Mater et magistra*, de Juan XXIII (1961), la carta apostólica *Octogesima adveniens*, de Paulo VI (1971); *Laborem exercens* (1981) y *Centesimus annus* (1991), de Juan Pablo II; y *Caritas in veritates*, de Benedicto XVI (2009), así como la Constitución Pastoral sobre la Iglesia y el mundo de hoy – *Gaudium et spes*, (1965) del Concilio Vaticano II, permite observar la congruencia que ha mantenido con los principios fundamentales que inspiraron esta primera encíclica social, pero permanentemente actualizada y renovada a la luz de la evolución de la vida social y económica en general, y del mundo del trabajo en particular.

Es también importante destacar que la mayor parte de los documentos arriba citados fueron publicados con ocasión de aniversarios de la *Rerum novarum*, lo que constituye una forma de reconocer y enfatizar el lugar preeminente y esencial, que en el pensamiento social, no solo de la Iglesia Católica, sino que de la humanidad, tiene la gran carta de León XIII.

Para la Doctrina Social de la Iglesia, de acuerdo con Juan Pablo II en *Laborem exercens*, justamente calificada como “El Evangelio del trabajo”, el trabajo humano, además de ser la dimensión fundamental de la persona humana, “es una clave, quizá la clave esencial, de toda la cuestión social, si tratamos de verla verdaderamente desde el punto de vista del bien del hombre”. Agregando que si la solución de la cuestión social debe buscarse haciendo la vida humana más humana, “el trabajo humano, adquiere una importancia fundamental y decisiva”.

4. Principios fundamentales enunciados en la *Rerum novarum*

La *Rerum novarum* es, según el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, una apasionada defensa de inalienable dignidad de los trabajadores. En su texto se desarrollan los principios que deben guiar las relaciones entre patronos y trabajadores, así como la intervención de la autoridad pública en los asuntos laborales:

Revista Real Card

- **Señorío final y señorío instrumental:** Dios dio la tierra en común al género humano, no porque quisiera que su posesión fuera indivisa, sino porque no asignó a nadie la parte que habría de poseer. Dejó la delimitación de las posesiones privadas a la industria de los individuos y a las instituciones de los pueblos - pero por el reparto entre particulares no deja de servir a la común utilidad de todos.
- **El trabajo título de propiedad:** cuando el hombre aplica su habilidad intelectual y sus fuerzas corporales, se adjudica a sí aquella parte de la naturaleza que él cultivó, en la que deja impresa su huella.
- **Respeto de la propiedad privada:** cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable
- **Respeto de la condición humana:** no se puede igualar en la sociedad civil lo alto con lo bajo. Hay por naturaleza entre los hombres muchas y grandes diferencias; no son iguales los talentos de todos.
- **Finalidad de los bienes temporales:** todo el que ha recibido abundancia de bienes lo ha recibido para perfeccionamiento propio y al mismo tiempo los emplee en beneficio de los demás.
- **Deberes generales del Estado:** los que gobiernan deben buscar que “de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes”. Entre los deberes de los gobernantes “destaca entre los primeros el de defender por igual a todas las clases sociales, observando inviolablemente la justicia llamada distributiva”.

- **Preferente atención a los obreros:** la equidad exige que las autoridades públicas prodiguen sus cuidados al proletario para que éste reciba algo de lo que aporta al bien común, como la casa, el vestido y el poder sobrellevar la vida con mayor facilidad. De donde se desprende que se habrán de fomentar todas aquellas cosas que de cualquier modo resulten favorables a los obreros. Cuidado que dista mucho de perjudicar a nadie, antes bien aprovechar.
- **Intervención de la autoridad:** no es justo que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sean posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie. No obstante los que gobiernan deberán atender a la defensa de la comunidad y de sus miembros. Si se ha producido o amenaza algún daño al bien común o a los intereses de cada una de las clases que no pueda subsanarse de otro modo, necesariamente deberá afrontarlo el poder público.

Si la clase patronal oprime a los obreros con causas injustas o los veja imponiéndoles condiciones ofensivas para la persona y dignidad humanas; si daña la salud con trabajo excesivo, impropio del sexo o de la edad, en todos estos casos deberá intervenir de lleno, dentro de ciertos límites, el vigor y autoridad de las leyes.

- **El respeto a los derechos de todos:** la gente rica, protegida por sus propios recursos, necesita menos de la tutela pública; la clase humilde, por el contrario carente de todo recurso, se confía principalmente al patrocinio del Estado
- **Difusión de la propiedad:** poco a poco irá aproximándose una clase a la otra al ir cegándose el abismo entre las extremadas riquezas y la extremada indigencia.

La primera reivindicación que plantearon los trabajadores organizados durante el auge de la industrialización del siglo XIX

Revista Real Card

fue la limitación de la jornada de trabajo, que constituye una de las instituciones fundamentales del derecho del trabajo.

La importancia del tema de la duración de la jornada laboral para la salud y el bienestar del trabajador se evidencia por el hecho de que el primer convenio internacional del trabajo, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, fue el Convenio 1 sobre las horas de trabajo (industria).

Cabe señalar que en tiempos de la *Rerum novarum* la jornada de trabajo, incluso para los niños, era extenuante, con una duración de hasta 16 y 18 horas diarias. León XIII señaló que no debía prolongarse más horas de las que permitan las fuerzas del trabajador, de acuerdo con la clase de trabajo, las circunstancias de tiempo y lugar y la condición misma de los operarios.

5. Relaciones entre trabajo y capital

Para la Doctrina Social de la Iglesia no cabe duda alguna sobre la prioridad intrínseca que tiene el trabajo sobre el capital. De acuerdo con Juan Pablo II, en *Laborem exercens*, “este principio se refiere directamente al proceso mismo de producción, dentro del cual el trabajo es siempre una causa primaria eficiente, en tanto que el capital es una causa instrumento”.

Lo anterior no debe llevar a concluir que existe una contradicción inevitable e insuperable entre trabajo y capital. Más bien, como afirma León XIII, ambos son complementarios: “ni el capital puede subsistir sin el trabajo ni el trabajo sin el capital”.

Por lo anterior, la prioridad del trabajo no significa dominio sobre el capital o negación de su legitimidad. “Es absolutamente falso – en palabras de Pío XI en la *Cuadragesimo anno* – atribuir únicamente al capital o únicamente al trabajo lo que es resultado de la efectividad unida de los dos, y totalmente injusto que uno de ellos, negada la eficacia del otro, trate de arrogarse para sí todo lo que hay en el efecto”.

En conclusión, las relaciones entre empleadores y trabajadores deben sustentarse en tres principios, señalados por León XIII:

- **Rechazo de la lucha de clases:** es mal capital, en cuestión social, suponer que **una clase social sea espontáneamente enemiga de la otra**. En la sociedad humana los ricos y los pobres deben concordar armónicamente y ajustarse para lograr el equilibrio. Ambas se necesitan en absoluto.
- **Deberes de los proletarios:** cumplir íntegra y fielmente lo que por propia libertad y con arreglo a justicia se haya estipulado sobre el trabajo
- **Deberes de los ricos y patronos:** no considerar a los obreros como esclavos; respetar en ellos la dignidad de la persona. Entre sus primordiales deberes destaca el de dar a cada uno lo que sea justo.

5. La justicia social

Cuatro décadas después de la *Rerum novarum* la segunda gran encíclica social, *Quadragesimo anno*, desarrolla el planteamiento enunciado por León XIII sobre el destino común de los bienes, al formular un principio esencial de la Doctrina Social de la Iglesia y la economía social del mercado, como es el principio regulador de la justa distribución: "Que las riquezas, se distribuyan entre cada una de las personas y clases de hombres, de modo que quede a salvo esa común utilidad de todos y esta ley de justicia social prohíbe que una clase excluya a la otra en la participación de los beneficios".

En *Quadragesimo anno* es la primera ocasión que aparece la expresión justicia social en una encíclica aun cuando, como ya se señaló anteriormente, León XIII hace referencia a la justicia distributiva, que viene a ser un sinónimo de justicia social. La expresión justicia social aparece por vez primera en un documento de relevancia universal, como es la Constitución de la Organización

Revista Real Card

Internacional del Trabajo (OIT), adoptada en 1919, cuando en su preámbulo indica que “la paz universal se construye sobre la base de la justicia social”.

6. El derecho de asociación

Otro derecho fundamental que proclama la *Rerum novarum* es el derecho de asociación de los trabajadores y de los empleadores, planteando la posibilidad de existencia de asociaciones en las cuales puedan convergir unos y otros, pero a condición de que exista plena libertad para escoger la forma de organización.

Señala que la finalidad de dichas asociaciones es “el aumento de los bienes del cuerpo, del alma y de la familia” y que los trabajadores tienen “igualmente el derecho de elegir libremente aquella organización y aquellas leyes que estimen más conducentes al fin que se han propuesto”, y que “no puede determinarse con reglas concretas y definidas cuál ha de ser en cada lugar”, su organización y sus leyes.

En una época en la cual prevalecían en el sindicalismo las corrientes del comunismo y del anarquismo, resulta realmente audaz este planteamiento a favor de la plena libertad de asociación, pues tanto desde el punto de vista político como económico, el sindicalismo revolucionario era percibido como la principal amenaza para la paz social y la estabilidad de los sistemas de gobierno imperantes.

Sin embargo León XIII fue muy consciente de que los problemas sociales no se resolvían con políticas represivas, ni con la negación del derecho de asociación a los trabajadores o, como se estableció en la legislación laboral de muchos países, con el reconocimiento de ese derecho bajo fuertes restricciones, que en la práctica lo hacían nugatorio. Un ejemplo de esto último es la legislación guatemalteca, hasta la reforma de 2000, que el artículo 211 del Código de Trabajo establecía como una función del Ministerio de Trabajo, “la de ejercer la más estricta super vigilancia sobre los

sindicatos con el exclusivo objeto de que éstos funcionen ajustados a las disposiciones legales”.

Para León XIII, por el contrario, solamente se podría salir al paso de la lucha sindical inspirada en la lucha de clases, mediante el reconocimiento irrestricto del derecho de sindicación. Adelantó así los principios que fueron recogidos 57 años después en el Convenio No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado por la OIT en 1948, tal como señala un autor, Harold Dunning, en un artículo sobre los orígenes del Convenio No. 87, publicado en la Revista Internacional del Trabajo, No. 2, de 1998.

El artículo 2 de dicho convenio prescribe que “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”, en tanto que en el artículo 3.1 reconoce el “derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción”.

El derecho de sindicación es también reconocido, ese mismo año de 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 23 indica: “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será, completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.

León XIII considera que temas como el monto del salario, el número de horas de la jornada laboral y las precauciones con que se ha de velar por la salud, es mejor reservarlos al criterio de las asociaciones, con lo que reconoce el derecho de la negociación colectiva, que es el instrumento deseable e idóneo para que empleadores y trabajadores alcancen acuerdos destinados a regular las condiciones de trabajo.

Revista Real Card

En su radio mensaje *La Solemnita*, Pío XII agrega que “el deber y el derecho de organizar el trabajo del pueblo pertenecen ante todo a los inmediatos interesados: patronos y obreros. Si éstos no cumplen con su deber o no pueden hacerlo por circunstancias especiales y extraordinarias, es deber del Estado intervenir en el campo del trabajo y en su división y distribución, según la forma y medida que requiere el bien común debidamente entendido”.

Sumamente oportuno, con respecto al papel de los sindicatos de trabajadores, es el llamado que les hace Benedicto XVI en *Caritas in veritate*, para que tengan una apertura ante las nuevas perspectivas que surgen en el ámbito laboral, en el sentido de que deben abordar los nuevos problemas de nuestras sociedades, “superando las limitaciones propias de los sindicatos de clase. Me refiero, por ejemplo, a ese conjunto de cuestiones que los estudiosos de las ciencias sociales señalan en el conflicto entre persona-trabajadora y persona-consumidora. Sin que sea necesario adoptar la tesis de que se ha efectuado un desplazamiento de la centralidad del trabajador a la centralidad del consumidor, parece en cualquier caso que éste es también un terreno para experiencias sindicales innovadoras. El contexto global en el que se desarrolla el trabajo requiere igualmente que las organizaciones sindicales nacionales, ceñidas sobre todo a la defensa de los intereses de sus afiliados, vuelvan su mirada también hacia los no afiliados y, en particular, hacia los trabajadores de los países en vía de desarrollo, donde tantas veces se violan los derechos sociales”.

6. El salario justo

Con respecto a la determinación de los salarios, León XIII señala que su cuantía debe establecerse por libre consentimiento, es decir, acordada o negociada entre las partes de la relación laboral, pero que siempre debe observarse o quedar a salvo un principio de justicia natural superior y anterior a la libre voluntad de las partes contratantes: que el salario no debe ser de manera alguna insuficiente para alimentar a un obrero frugal.

Afirma el pontífice que es un acto de violencia el hecho de que un trabajador, forzado por la necesidad o acosado por el miedo de un mal mayor, acepte una condición más dura, es decir, ganar menos o trabajar un número excesivo de horas, porque la imponen el patrono o empresario.

Pío XI, en *Quadragesimo anno*, alude al carácter individual y social del trabajo y que, de ese doble carácter, se derivan consecuencias de gran relevancia que deben regular y determinar el salario. La primera y fundamental es que al trabajador hay que fijarle una remuneración que alcance a cubrir su sustento y de su familia.

La segunda, son las condiciones económicas de las empresas, pues es injusto exigir salarios tan elevados que, sin la ruina propia y la consiguiente de todos los obreros, las empresas no podrían soportar. Pero aclara que no se puede alegar como causa justa para disminuir el salario, el escaso beneficio de la empresa cuando esto se deba a incapacidad o despreocupación por el progreso técnico y económico. En palabras actuales, podría señalarse que es improcedente convertir el salario en una variable de ajuste, debido a circunstancias que muchas veces se derivan de la deficiente gestión empresarial o de la falta de innovación.

Agrega Pío XI que empleador y trabajadores deben unificar esfuerzos para superar las dificultades que eventualmente puede enfrentar una empresa, con lo que reitera los planteamientos de León XIII relativos a la cooperación que debe existir entre las partes de la relación laboral.

En *Cuadragesimo anno* se asienta un criterio que debe observarse siempre en la determinación de los salarios, sea por parte de la autoridad pública cuando fija los salarios mínimos, como en la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, como es la búsqueda de equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y las posibilidades de la empresa. En otras palabras, encontrar un justo balance entre dos de los principios esenciales del derecho del trabajo: el principio de tutela a favor de los trabajadores, por

Revista Real Card

ser la parte más débil de la relación laboral; y el principio de realismo en las relaciones laborales.

Un tercer aspecto que es necesario tener presente al momento de fijar los montos de los salarios es la búsqueda del bien común, de manera que su cuantía debe acomodarse al bien público económico. En tal virtud, considera contrario a la justicia social disminuir o aumentar excesivamente los salarios, por la ambición de mayores ganancias de parte del empleador o de los trabajadores.

Debe evitarse caer en salarios excesivamente bajos, que serán insuficientes para satisfacer las necesidades elementales del trabajador y su familia o bien; o en salarios que, siendo excesivamente altos y fuera de la realidad del contexto socio-económico, desestimen las actividades productivas e impidan la generación de nuevas oportunidades de trabajo.

Gaudium et spes reitera la doctrina de Pío XI cuando indica que la remuneración de trabajo debe ser tal, que permita al hombre y a su familia una vida digna, teniendo presentes el puesto de trabajo y la productividad de cada uno, así como las condiciones de la empresa y el bien común.

Cinco años después de *Gaudium et spes*, el Convenio 131 sobre la fijación de los salarios mínimos, adoptado por la OIT en 1970, señala que entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos, deberían incluirse en la medida que sea posible y apropiado:

- a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y
- b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

El Convenio 131 fue el tercero sobre el salario mínimo que adoptó la OIT. En los dos primeros - el Convenio 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928; y el Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura) de 1951 - no se hace referencia a los criterios antes mencionados.

Resulta evidente, al igual que lo ya comentado con respecto al Convenio 87, la gran coincidencia que existe entre los planteamientos de la Doctrina Social de la Iglesia y los principios y criterios recogidos en los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT.

El salario justo, fue también abordado por Juan Pablo II en *Laborem Exercens*, enfatizando que éste se convierte en la verificación concreta de todo el sistema socio-económico y de su justo funcionamiento. No es la única verificación, pero a su juicio es la verificación clave. Cabe agregar aquí que los indicadores macroeconómicos, las medidas que favorecen el desarrollo del clima de negocios o facilitan los emprendimientos empresariales tienen sentido en la medida que sirven de instrumentos para alcanzar un sistema socio-económico equitativo, basado en la justa remuneración del trabajo.

En materia salarial es de particular importancia en nuestros países el tema del salario mínimo, que constituye uno de los más antiguos e importantes instrumentos de que dispone el Estado para contribuir a que los trabajadores puedan tener un ingreso que satisfaga las necesidades básicas de ellos y de sus familias, así como para estimular el incremento de los salarios que se encuentran por encima del mínimo legalmente establecido, a efecto de favorecer el dinamismo del mercado interno y asegurar a los trabajadores una mayor participación en los beneficios de la actividad productiva.

Con relación a la participación en los beneficios, el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia señala que "el bienestar económico de un país no se mide por la cantidad de bienes producidos, sino también teniendo en cuenta el modo en que son producidos y el grado de equidad en la distribución de la renta, que debería

Revista Real Card

permitir a todos disponer de lo necesario para el desarrollo y el perfeccionamiento de la propia persona”.

Al derecho a un salario justo, es indispensable agregar otros derechos enunciados por la Doctrina Social de la Iglesia que también están recogidos en las Constituciones de la mayor parte de los países de la región, así como en convenios internacionales del trabajo y en la legislación ordinaria de nuestros países.

Entre dichos derechos, enumerados en *Laborem exercens*, se encuentran el derecho al descanso (el descanso semanal remunerado); el derecho a “ambientes de trabajo y a procesos productivos que no comporten perjuicios a la salud física de los trabajadores y no dañen su integridad moral”; el derecho a que sea salvaguardada la propia personalidad en el lugar de trabajo; el derecho a subsidios adecuados e indispensables para la subsistencia de los trabajadores desocupados y de sus familias; el derecho a la pensión, así como a la seguridad social para la vejez, la enfermedad y en caso de accidentes relacionados con la prestación laboral; y el derecho a provisiones sociales vinculadas a la maternidad.

7. La dignidad del trabajo

La dignidad del trabajo y de los trabajadores es uno de los temas fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia, que es reiteradamente abordado en las diferentes encíclicas sociales.

Pío XI, en *Quadragesimo anno*, proclamó de manera tajante que el trabajo no es una vil mercancía. Este concepto es recogido 13 años después, por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) que adoptó el 10 de mayo de 1944 la Declaración de Filadelfia, que luego fue incorporada como anexo a la Constitución de la OIT. En esa declaración, la primera adoptada en sus 25 años de existencia, se reafirma entre los principios fundamentales sobre los que se basa la organización, que “el trabajo no es una mercancía”.

Un autor uruguayo, Hugo Barreto, al reflexionar sobre la expresión indica que la misma “no es una negación del mercado, porque obviamente el trabajo a cambio de la remuneración es un bien tangible que se intercambia a través de la oferta y la demanda”, sino que es solamente negar la pretensión de darle naturaleza mercantil al trabajo y de considerarlo un simple factor de producción, que puede ser tratado únicamente en función de la racionalidad económica, de una relación costo-beneficio, prescindiendo de las consecuencias sociales y de los impactos en la vida de las personas.

Un aporte fundamental de la Doctrina Social de la Iglesia a la conceptualización del trabajo, es el reconocimiento de la doble dimensión del trabajo – objetiva y subjetiva - que hace Juan Pablo II en *Laborem exercens*.

En sentido objetivo el trabajo es el conjunto de actividades, recursos, instrumentos y técnicas que el hombre utiliza para producir, para dominar la tierra, según el mandato bíblico. Desde el punto de vista de esa dimensión objetiva es el aspecto contingente, es decir posible o no, de la actividad humana, que varía constantemente en sus modalidades y particularidades de acuerdo con el avance de la técnica, así como por las condiciones sociales, económicas y políticas que prevalecen en una sociedad o en una época determinada.

El trabajo en sentido subjetivo es el actuar de la persona humana en cuanto ser dinámico, capaz de realizar diversas acciones que pertenecen al proceso del trabajo y que corresponden a su vocación personal. Es la dimensión estable, porque no depende de lo que la persona realiza concretamente, es decir que su valor no está determinado porque se trate de una actividad intelectual o material, o de un trabajo de baja o de muy alta calificación. Depende única y exclusivamente de su dignidad de persona y, por lo tanto confiere al trabajo su peculiar dignidad. No cabe duda alguna, indica Juan Pablo II, “de que el trabajo tiene un valor ético, el cual está vinculado completa y directamente al hecho de que quien lo lleva a cabo es una persona”

Revista Real Card

El reconocimiento de la doble dimensión y de la dignidad intrínseca del trabajo, con independencia de las condiciones en las que se realice, constituye uno de los aportes más valiosos de la Doctrina Social de la Iglesia, pues es fundamental para comprender el valor y la dignidad del trabajo, al tiempo que exige una organización del sistema económico y social que sea respetuosa de los derechos humanos, que no considere al trabajador como un simple instrumento productivo, que puede descartarse a conveniencia.

La afirmación del propósito del trabajo –“la finalidad del trabajo, de cualquier trabajo realizado por el hombre, si que siendo siempre el hombre mismo” (*Laborem exercens*); y de su dignidad, permite señalar otra gran coincidencia entre los postulados de la Doctrina Social de la Iglesia y el concepto de *trabajo decente*, desarrollado por el actual Director General de la OIT, Juan Somavia, en su ya célebre memoria presentada a la CIT de 1999, titulada precisamente Trabajo decente.

De acuerdo con el concepto de Somavia, el objetivo de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Las raíces de este concepto se encuentran en la ya citada Declaración de Filadelfia, en donde se afirma que todos los seres humanos “tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

Benedicto XVI, en *Caritas in veritate*, explica el significado de la palabra «decencia» aplicada al trabajo: “significa un trabajo que, en cualquier sociedad, sea expresión de la dignidad esencial de todo hombre o mujer: un trabajo libremente elegido, que asocie efectivamente a los trabajadores, hombres y mujeres, al desarrollo de su comunidad; un trabajo que, de este modo, haga que los trabajadores sean respetados, evitando toda discriminación; un trabajo que permita satisfacer las necesidades de las familias y escolarizar a los hijos sin que se vean obligados a trabajar; un

trabajo que consienta a los trabajadores organizarse libremente y hacer oír su voz; un trabajo que deje espacio para reencontrarse adecuadamente con las propias raíces en el ámbito personal, familiar y espiritual; un trabajo que asegure una condición digna a los trabajadores que llegan a la jubilación”.

El objetivo esencial de todo sistema económico debe ser la creación de empleo, a fin de que todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de obtener los ingresos necesarios para atender sus necesidades. A este respecto, Juan Pablo II, en *Laborem exercens* que el “problema fundamental es encontrar un empleo adecuado para todos los sujetos capaces de él”.

No se trata, en consecuencia, de cualquier empleo, sin reparar en la calidad del mismo, con el pretexto de que primero hay que crear empleo y después preocuparse por la calidad. La experiencia demuestra que es muy difícil lograr que actividades productivas que comienzan ofreciendo empleo precario, con el argumento de que es la única forma de obtener un nicho en el mercado, posteriormente se enfrentan enormes obstáculos para que cumplan con la legislación laboral y que, de esa manera, ofrezcan condiciones dignas de empleo.

8. Los planteamientos de la economía social de mercado

Con respecto a la economía social de mercado, el término se relaciona estrechamente con el modelo económico establecido en la entonces Alemania Occidental con posterioridad a la II Guerra Mundial (finales de la década de los 40 del pasado siglo). Es ampliamente reconocido que dicho modelo, que tuvo la impronta de la democracia cristiana, es responsable en buena parte del denominado “milagro económico” alemán.

El modelo de la economía social de mercado es concebido como un sistema abierto, que debe adaptarse a las condiciones sociales cambiantes y, por lo tanto, debe evitar caer en concepciones rígidas.

Revista Real Card

Su “sentido”, de acuerdo con la definición de uno de sus grandes pensadores, Alfred Müeller – Armack, es la “combinación del principio de la libertad en el mercado con el principio de equidad social”, o dicho de otra manera, establecer un orden de competencia basado en la eficiencia económica, la justicia social y la dignidad de la persona, de acuerdo con el enunciado de otro de sus pensadores, Walter Eucken, a efecto de crear y asegurar, en palabras de Ludwig Erhard, el “bienestar para todos”.

En la economía social de mercado la libertad y la justicia, “como valores sociales fundamentales constituyen los dos aspectos de una relación que guarda un delicado equilibrio. No es posible inclinar la balanza en forma permanente en beneficio de uno de los dos términos. Por otra parte, la Economía Social de Mercado tampoco puede ser entendida como un simple compromiso entre la libertad y la justicia social” (Quaas, F, 2008), en el que la libertad se subordina en favor de la justicia social o donde la justicia social se sacrifica en aras de la libertad individual. Por el contrario, ambos valores no son contradictorios ni excluyentes, sino que son complementarios, y su combinación dependerá de las características particulares de cada sociedad y de cada momento histórico, sin perder de vista el objetivo de paz social.

La idea de la paz social, de acuerdo con Müller-Armack es una recomendación para una adecuada gestión de la inevitable existencia simultánea de diferentes posiciones ideológicas, que no se buscará diluirlas sino lograr una mediación y conciliación, aceptando la realidad de esas diferencias sin renunciar a los esfuerzos por alcanzar “una unidad común”.

La economía social de mercado, de acuerdo con el Tratado sobre la Unión Monetaria, Económica y Social de la República Federal de Alemania y de la República Democrática Alemana, del 8 de mayo de 1990, es un orden económico que se caracteriza por “la propiedad privada, la competencia, la libre formación de precios y la libre circulación de trabajo, capital y servicios”.

El orden social que corresponde a ese orden económico involucra, según el citado tratado, “un orden laboral compatible con el modelo y un sistema de seguridad social integral, basado en los principios de una justicia que toma como referencia el rendimiento y la equidad social”. En otras palabras, la combinación entre eficiencia económica y justicia social.

Para lograr esa combinación entre eficiencia económica y justicia social “de modo tal que la política económica y social conceda a ambos valores una adecuada dimensión cuantitativa y cualitativa, se necesita, por un lado, la capacidad de considerar varias perspectivas y por el otro, la facultad de ponderar las alternativas existentes” (Quaas, F, 2008).

9. La regulación del mercado de trabajo

De acuerdo con la economía social de mercado existen numerosas razones por las cuales el mercado laboral no puede prescindir de un marco regulatorio mínimo, independientemente del nivel de desarrollo material e intelectual, incluyendo el grado de cualificación que puedan alcanzar los trabajadores.

Una de las principales razones es que para la mayoría de la población económicamente activa y de los hogares, el sueldo o el salario sigue siendo la fuente primordial para su existencia; y que existe una situación de asimetría de poder entre la oferta (trabajadores) y la demanda (empresas) en el mercado laboral. Esta situación de hiposuficiencia o de menor capacidad de negociación entre el trabajador individual y su empleador es un rasgo característico de casi toda relación laboral.

Esta situación se ve reforzada por la existencia de una anomalía de la oferta, que se materializa en el incremento de una oferta laboral que, librada a las fuerzas del mercado, no tendría otra opción que aceptar salarios cada vez más bajos.

Revista Real Card

Estas particularidades del mercado de trabajo justifican la necesidad de reglas institucionales para la definición de los salarios en el mercado laboral y la existencia de una protección especial para determinados grupos (Kleinhenz,G, 2008).

En Alemania, la organización del mercado laboral se basa, de acuerdo con los principios de la economía social de mercado, en cinco pilares, que se fundamentan en el derecho del libre desenvolvimiento de las personas, la igualdad ante la ley, el derecho a la propiedad privada, el derecho a la libertad industrial, el derecho a la libertad de elegir domicilio, la libertad de elegir profesión y el puesto de trabajo y la responsabilidad estatal de garantizar un equilibrio macroeconómico.

Entre los cinco pilares, el primero se refiere a la autonomía de los convenios colectivos de trabajo, que permite a las partes de la relación laboral (sindicatos y asociaciones de empleadores), negociar las normas mínimas que rigen los contratos de trabajo. Dichos convenios son de cumplimiento obligatorio para las partes y solo pueden variar en beneficio del trabajador. La mayor o menor diferenciación o flexibilidad de los convenios depende de los objetivos y de la organización de los sindicatos y asociaciones de empleadores y de los principios que rigen el derecho colectivo.

Cabe aquí señalar que en la mayoría de los países de la subregión centroamericana y de República Dominicana, el principal problema para reconocer a las partes de la relación laboral un mayor grado de autonomía, radica en el bajísimo nivel que existe actualmente de negociación colectiva, especialmente en el sector privado, debido a las dificultades de diversa naturaleza que enfrentan los trabajadores para ejercer el derecho de sindicación, que es la premisa básica para hacer valer el derecho a la negociación colectiva.

El segundo pilar es la participación, por mandato legal, de los trabajadores en la gestión de las empresas, denominada cogestión, que tiene como propósito superar la posición del trabajador como mero objeto dentro de la organización de la empresa

Marzo 2011

El tercer pilar son las normas legales de protección de los trabajadores, entre las que figuran las relativas a niños, jóvenes, mujeres, discapacitados; de protección contra el despido; jornadas de trabajo; vacaciones mínimas; normas sanitarias y de seguridad; que constituyen un piso mínimo de normas colectivas que incluyen a sectores no organizados.

El cuarto pilar es la institucionalidad pública – particularmente la Agencia Federal del Trabajo - que brinda información, asesoramiento profesional, servicio de intermediación, capacitación y apoyo para fomentar la movilidad laboral, para compensar desequilibrios entre la demanda y la oferta de trabajo. Estas acciones forman parte de lo que se conoce como políticas activas de trabajo.

El quinto pilar es el seguro de desempleo que ante una situación de desocupación evita el descenso social del trabajador afectado, apoyándole para que no se vea obligado a aceptar un empleo en condiciones inaceptables. El seguro de desempleo – parte fundamental de las políticas pasivas de trabajo - compensa el salario caído (subsidio de desempleo o ayuda de desempleo) y asume el pago de los aportes a la seguridad social.

Revista Real Card

Bibliografía consultada

Barreto, H. Derecho al empleo y derecho del trabajo: una dialéctica de interferencias. Contribuciones, No. 4, 2002, KAS, Buenos Aires.

Benecke, D. El concepto. La economía social de mercado. Serie Económica No. 1. ASIES, Guatemala, 1989.

Benedicto XVI. Caritas in veritate. Editorial San Pablo, Bogotá, 2009.

Dunning, Harold. Orígenes del Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y derecho de sindicación. Revista Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, No. 2, 1998.

Juan Pablo II. Laborem exercens. Guatemala, 1981.

Kleinhenz, Gerhard. Organización del mercado laboral. En: Hasse, Schneider y Weigelt (ed). Diccionario de Economía Social de Mercado. 3a. Edición. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008.

Levaggi, Virgilio. Democracia y Trabajo Decente en América Latina. OIT, Lima, 2006

Ocho grandes mensajes. 12a. Edición. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1981.

Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Conferencia Episcopal de Guatemala, 2008.

Quaas, Friedrum. Economía social de mercado: introducción y Economía social de mercado: paz social. En: Hasse, Schneider y Weigelt (ed). Diccionario de Economía Social de Mercado. 3a. Edición. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2008.

Supiot, A. Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa. Revista Internacional del Trabajo, No. 1, 1999.

Marzo 2011

El trabajo decente como una meta para la economía global*

Democracia y derechos humanos

Gerry Rodgers**

El trabajo decente en distintas etapas del desarrollo

¿Cómo puede aplicarse ese concepto a los muy diversos niveles y procesos del desarrollo? ¿Hay un nivel uniforme de trabajo decente, al que todo el mundo puede aspirar, o varía en el tiempo y el espacio? Si así fuera, ¿cómo sabemos qué es decente?

Aquí hay dos cosas importantes: la primera es que el trabajo decente tiene un piso pero no un techo; y la segunda, que por encima de ese límite inferior lo que percibimos como trabajo decente incluye derechos y principios universales, pero asimismo refleja los valores y posibilidades de cada sociedad. En ese sentido constituye un objetivo móvil, una meta que evoluciona junto con las posibilidades de las sociedades, un umbral que se desplaza junto con el progreso económico y social.

Consideremos primero el piso, el basamento. En un artículo reciente del Financial Times, Wolf (2000) se expresaba con escepticismo acerca de que dichas normas pudieran beneficiar a los trabajadores

* Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Futuros No. 17, Vol. 5 de 2007. (www.revistafuturos.info/futuros17/trabajo_decente3.htm)

** Es director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, donde ha sido miembro del personal desde 1972. Su trabajo ha enfocado principalmente los temas de: pobreza, desigualdad, trabajo, los recursos humanos y el empleo; especialmente en el sur y el sudeste asiático y en América Latina.

agrícolas de los países de bajos ingresos. Sostenía el autor que la gente sumergida en la pobreza no necesitaba más que ingresos y empleo, que los derechos básicos no venían al caso. La visión es errada; la pobreza no es solo cuestión de ingresos, sino también de derechos y capacidades. Por ejemplo, en algunas partes de la India los jornaleros agrícolas trabajan en un régimen de sometimiento, se les retacea el derecho a organizarse y las mujeres y niñas sufren una discriminación extrema. Cuando pueden contrarrestar esas carencias, sus condiciones de vida mejoran en forma sistemática, como he podido comprobar de primera mano en las aldeas de Bihar. El piso social tiene aquí tanta importancia como en el Cuarto Mundo de las grandes ciudades de Europa y Norteamérica, donde el problema puede ser el tráfico de inmigrantes o la exclusión de los desamparados.

¿Qué más tiene ese basamento? Un valor importante es la universalidad, que el trabajo decente sea patrimonio compartido. Todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo, lo cual incluye entre otras cosas la igualdad de géneros (ILO, 2000). Habrá quienes se opongan a la universalidad por su escasa factibilidad – dirán que los derechos no tienen sentido sin los medios o agentes para hacerlos cumplir, y, por desgracia, para muchos trabajadores en ambientes informales o domésticos tal es la situación. Sin embargo Sen (2000) defiende enconadamente la universalidad, existan o no las instituciones que den vigencia a los derechos, ya que solo si se manifiesta como objetivo explícito se la podrá alcanzar en última instancia.

Otros propugnan la inclusión de una gama más amplia de derechos en la base, como, por ejemplo, el derecho al trabajo y a una remuneración justa y favorable, los cuales ya figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho a un lugar de trabajo seguro es algo que la mayoría de los trabajadores considerarían un derecho básico. Estas son cuestiones que pueden ser discutidas, ya que son algo más que potestades, y dependen de la disponibilidad de recursos; evidentemente, la remuneración justa y favorable estará supeditada a las posibilidades de cada sociedad. Puede argumentarse que se necesita un basamento social mucho

Revista Real Card

más abarcador, y que todos deben compartir la responsabilidad de que sea respetado. La idea es muy atractiva, pero no hay acuerdo internacional generalizado sobre el nivel de un piso así, ni tiene el firme apoyo mundial de que gozan los derechos y principios expresados en las normas fundamentales de la OIT.

En segundo lugar, por encima de ese piso el concepto de trabajo decente brinda un marco para el progreso continuo sobre la base de principios comunes. No constituye para nada un “corsé” limitante, sino que las metas dependerán en cada caso de los valores, prioridades y posibilidades de cada sociedad, que pueden ir cambiando con el tiempo. Hasta no hace mucho existía un consenso general sobre la prohibición del trabajo nocturno para la mujer, pero hoy en día la idea tiene menos apoyo – en Europa al menos – al haber cambiado los conceptos de igualdad de género. Muchos de los elementos constitutivos del trabajo decente, como los niveles de seguridad económica o la calidad del empleo, son metas desarrollistas que suelen elevarse según las posibilidades económicas. En este proceso el sistema de normas de la OIT ofrece un firme anclaje para consolidar los avances en todas las dimensiones del trabajo decente; brinda además pautas de comparación para medir el progreso logrado y orientarlo en su camino.

Quisiera dar algunos ejemplos. ¿Cuáles pueden ser los objetivos de seguridad en el trabajo en distintas circunstancias? Para los trabajadores agrícolas de Bihar, carentes de reservas y que viven del trabajo ocasional de jornaleros, la prioridad puede ser la protección contra las inundaciones o la sequía, que afectan la estabilidad de sus ingresos en forma dramática. Por otra parte, a menudo realizan sus tareas en condiciones sumamente insalubres y antihigiénicas, con altas tasas de accidentalidad. Estos trabajadores están en su mayor parte desorganizados y son incapaces de defender sus intereses. Tales condiciones dictan prioridades de política como seguridad laboral básica y prevención de grandes riesgos.

En un país de ingresos medios –como Chile, por ejemplo– las prioridades pueden ser más específicas. Los sectores de exportación – pesca, forestación, minería – tienen que hacer

frente a presiones económicas en los competitivos mercados internacionales que relegan la seguridad a un segundo plano en las empresas involucradas. Es preciso, entonces, desarrollar códigos de conducta y métodos de producción para oponerse a esa tendencia. Las empresas pequeñas no tienen los recursos ni están sujetas a la inspección de las más grandes, de modo de crear empleos menos seguros. Una gran minoría dentro de la población logra niveles de seguridad apropiados, pero la exclusión y las privaciones son aún más extremas entre los que quedan fuera de las redes de seguridad principales.

En los niveles de ingreso más elevados, puede que se preste más atención al estrés y otros trastornos similares (aunque aparecen también a niveles inferiores, sobre todo en Chile, pero se les da menos prioridad). Quizás las políticas apunten a reducir al mínimo los riesgos físicos identificables, dando lugar al “principio precautorio” que extiende la protección a zonas donde los riesgos pueden darse, pese a que no haya pruebas de su magnitud. La mayoría de las sociedades de altos ingresos tienen, además, brechas en la seguridad social, o segmentos precarios en los mercados laborales donde campea la exclusión extrema de algunos grupos rezagados –inmigrantes ilegales o analfabetos, por ejemplo– que requieren políticas de protección.

Por consiguiente, el contenido de una agenda de trabajo decente habrá de variar según las situaciones económicas y de desarrollo. Los ejemplos anteriores se refieren a la seguridad, pero los hay también con respecto al empleo, los derechos o el diálogo social. Los objetivos y las pautas serán distintos en cada sociedad, pero el marco general y los principios en que se basan serán los mismos, y ofrecen, en conjunto, la posibilidad de trazar un programa coherente de desarrollo.

Trabajo decente y pobreza

Vale la pena seguir explorando el vínculo que existe entre el trabajo decente y la eliminación de la pobreza. El umbral de pobreza como meta del trabajo decente depende de los recursos

Revista Real Card

sociales y económicos de las sociedades, de manera que tiene un componente relativo. Como resultado, la línea de pobreza oficial es mucho más alta en los Estados Unidos que en la India. La palabra “decente” también lleva implícitos los estándares de cada sociedad. Por lo tanto, la falta de trabajo decente tiene algo en común con los conceptos de privación y exclusión, que refieren a situaciones sociales y económicas que no satisfacen las normas sociales. Los trabajos sobre privaciones relativas y múltiples –por ejemplo el de Peter Townsend en Londres– estudian las razones por las cuales algunas personas no logran satisfacer esas normas (en el trabajo, nivel de vida, acceso a los servicios públicos, la educación, etc.) que se corresponden con las condiciones normales de participación en la sociedad de que se trate. Dan pie a reflexiones que están en un todo de acuerdo con el análisis del trabajo decente.

El problema fue resumido en un estudio de la OIT sobre acciones contra la pobreza en 1995: “La preocupación de la OIT por la justicia social lleva lógicamente a recalcar los derechos y las normas: los derechos, como base para la participación de los trabajadores en la sociedad; las normas, como medio de expresión de esos derechos. En lo que hace a la pobreza, la filosofía prevaleciente es el derecho a la inclusión, en el sentido de participación, protección, acceso a empleos decentes e ingresos dignos. Pero la concreción de ese derecho depende de condiciones económicas previas, y para cumplir con esas condiciones hay que fortalecer las capacidades de los trabajadores y de los correspondientes sistemas de producción. Así pues, el logro de los derechos implica el desarrollo de la capacidad económica y social”.

Esto provee una rica veta de pensamiento que aún no ha sido adecuadamente explorada. La mayoría de las acciones contra la pobreza se centran en los estratos sociales absolutamente más deprimidos, mientras que la agenda del trabajo decente va más allá, al plantear objetivos para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto la agenda del trabajo decente es más amplia, aunque sin dudas existe un fuerte nexo con la pobreza, en la medida en que ésta constituye una incapacidad de alcanzar los objetivos básicos del trabajo decente.

Una reacción habitual a la noción de que el trabajo decente contribuye a reducir la pobreza es la siguiente: “en el proceso de desarrollo la necesidad más inmediata la constituyen el trabajo y el ingreso, dejemos la decencia para más adelante”. Era esa fundamentalmente la actitud adoptada por el artículo del Financial Times mencionado con anterioridad.

Caben aquí dos comentarios. El primero es si la prioridad relativa de las distintas dimensiones del trabajo decente varía en función del nivel de ingresos o desarrollo. Por ejemplo, ¿es el empleo más importante que la seguridad cuando los niveles de ingresos son bajos, y lo contrario cuando la gente está ganando más dinero? El segundo es si el progreso en uno de los aspectos del trabajo decente puede llevarse a cabo a costas de otro de los aspectos.

Con respecto a lo primero, no hay duda que si estamos muertos de hambre cualquier trabajo es mejor que ninguno. Pero en la realidad, la gente tiene aspiraciones que van más allá de eso en todos los niveles de vida, y aun al borde de la hambruna exige dignidad y respeto. Como sostienen Bruton y Farris (1999), los trabajadores de bajos ingresos valoran la seguridad, los derechos y otros aspectos del trabajo decente tanto como los de ingresos más elevados. Indudablemente, la ponderación de las distintas dimensiones laborales habrá de cambiar a medida que suben los niveles generales de vida, pero me parece erróneo pensar que los aspectos cualitativos del trabajo decente solo entran a tallar cuando se alcanza un determinado nivel de vida.

Sobre lo segundo –y desde un punto de vista puramente teórico– a menos que las diferentes dimensiones del trabajo decente se complementen perfectamente entre sí, es indudable que a cierto nivel se producirá un toma y daca entre ellos. Por ejemplo, mejorar las condiciones de trabajo tiene su costo, y a menos que ese costo sea absorbido por una mayor productividad, habrá un efecto negativo en el empleo en una plaza laboral normal. Es ese otro ingrediente de la argumentación de que primero está el trabajo, y luego su calidad.

No obstante, y como acabamos de ver, hay pruebas de que el progreso en los derechos, en la seguridad, en las condiciones laborales y en el diálogo social tendrá a menudo un efecto positivo en el empleo y en la productividad, si las condiciones institucionales son propicias. En última instancia la interrogante es empírica y la información disponible es fragmentaria; constituye un área importante de futuras investigaciones, porque condiciona la fijación de ciertos objetivos del trabajo decente, y determina las prioridades políticas para alcanzarlos. Hay otra razón poderosa que tiene pertinencia en este sentido: la dependencia del camino andado. A menos que las instituciones y reglas que generan el trabajo decente se establezcan tempranamente en los ambientes de bajos ingresos, será difícil introducirlas cuando los ingresos suban. Es así como el trabajo infantil a los 10 o 12 años se transforma en cosa normal, dando por tierra con las esperanzas que esos niños puedan tener de una vida mejor. Así también se perpetúan la discriminación de género y la mano de obra esclava en los sistemas de producción, ya que muy poco cuesta que esas desigualdades y privaciones se conviertan en percepciones y pautas de comportamiento cotidianos. El resultado es que se multiplican las dificultades para alcanzar objetivos sociales basados en la universalidad y la igualdad.

Otra crítica común es que el trabajo decente está enfocado hacia los grupos de ingresos más altos del sector formal, que ya están relativamente bien protegidos. Es una crítica muy generalizada de las normas laborales formales, y de las actividades de sindicatos y asociaciones de empleadores. Singh y Zammit (2000), por ejemplo, sostienen que “los textos de esas convenciones (Convenciones 87 y 98 de la OIT sobre la libertad de asociación y las negociaciones colectivas) reflejan las necesidades e instituciones de los países avanzados en determinado momento de su historia” “la definición e interpretación de los derechos humanos de acuerdo con esas convenciones están destinadas a una pequeña parte de la población trabajadora, y benefician solo a aquellos que ya gozan de privilegios”.

Sin embargo, la interpretación es incorrecta. La libertad de asociación tiene tanta importancia en la economía informal como en la formal, aunque adopte versiones diferentes. Es una libertad básica, en el sentido que le da Sen al término, que permite el acceso a otras libertades. El problema real consiste en cómo extender esos derechos a todos los segmentos del mercado laboral, no limitar su aplicación.

Esto puede observarse en los recientes intentos por parte de la OIT de participar de los procesos de PRSP (por su sigla en inglés, Poverty Reduction Strategy Papers, Informes de Estrategias para la Reducción de la Pobreza) en varios países. Este proceso, dirigido por las instituciones de Bretton Woods, está diseñado de manera tal que los actores nacionales deberían definir la estrategia para la reducción de la pobreza. Sin embargo, ante la falta de participación de representantes de los trabajadores y de los empleadores – y la no participación de la OIT, como suele acontecer – existe una tendencia a ignorar temas centrales como la generación de empleo y la seguridad de los ingresos. Es a través de la inclusión del derecho básico a la representación en las estrategias de reducción de la pobreza que se puede dar respuesta a las demandas de la gente, demandas por trabajo decente.

Sigue siendo un hecho que la mayoría de los pobres se encuentran en el sector informal de la economía, y que las estrategias para promover el trabajo decente en el ámbito informal enfrenta muchas dificultades. Al carecer de una organización formal, y dada la ineficacia de la intervención estatal, la extensión del objetivo de trabajo decente hacia la economía informal no puede depender de los mecanismos regulatorios que el Estado aplica en otras áreas. Es preciso hallar maneras de aumentar capacidades y reforzar voces representativas, generar y transferir recursos y cambiar incentivos. Tal vez esto requiera que los actores actuales emprendan nuevas actividades, pero necesita también el apoyo de otros agentes e instituciones. Muchos sindicatos han aceptado el reto y tratan de extender su acción a los trabajadores informales, en tanto que instituciones que ya se manejan con ellos, como SEWA, han demostrado lo mucho que se puede hacer.

Dicho argumento también puede ser utilizado en lo referente a las condiciones de empleo, la seguridad y otras dimensiones del trabajo decente. El informalismo es a menudo un subterfugio deliberado para eludir normas sociales, en especial el empleo “en negro” en las empresas formales. Pero aun en la economía informal puede que el empleo de mejor calidad se justifique a sí mismo a través de una mayor productividad. Una elección cuidadosa y gradual de las normas a aplicar suele también reducir los alicientes a la evasión de reglas. Los nuevos instrumentos de seguridad para ambientes informales –como los microseguros– pueden también resultar más eficaces que las políticas tradicionales. Dicho de otro modo, la meta del trabajo decente puede también guiar la elección de políticas en el sector informal.

El trabajo decente en tanto estrategia de reducción de la pobreza va más allá de la economía informal. Reconoce la complejidad de la pobreza, sus múltiples dimensiones, y ofrece un enfoque integrado que puede dar respuesta a diversas necesidades. Los retornos para posteriores desarrollos de políticas en este campo son altos.

El trabajo decente como objetivo de la comunidad internacional a nivel global

Para concluir, lo particular del trabajo decente es que constituye un enfoque conjunto del trabajo, el empleo y el progreso social. Abordar estos terrenos requiere una visión equilibrada e integral de los objetivos sociales y económicos, que incluya la promoción de derechos, el empleo, la seguridad y el diálogo social. Y eso no solo a nivel de las políticas nacionales, ya que muchos de los factores con que hay que lidiar están en el área de la economía internacional y global (el comercio, los flujos de capital, los sistemas de producción que traspasan fronteras). De manera que promover el trabajo decente significa también cambiar la forma en que funciona la economía global, para que sus beneficios lleguen cada vez a más gente. El trabajo decente no es solo un objetivo de desarrollo a nivel nacional, sino además un principio orientador para la economía mundial.

Referencias bibliográficas

Bardhan, Pranab. 2000. *Social justice in the global economy*. South Africa: University of the Western Cape. ILO Social Policy Lectures.

Bobbio, Norberto. 1996. *The age of rights*. Oxford: Policy Press.

Breman, Jan; Arvind, Das; Ravi, Agarwal. 2000. *Down and out: Labouring under global capitalism*. Delhi: OUP.

Bruton, Henry; Fairris, David. 1999. *Work and development*. *International Labour Review*. vol.138, n. 1.

Environics. 2002. *Preliminary results of survey questions commissioned by ILO for China, Russia, Brazil, Spain, Mexico and the United States*. Geneva. Unpublished.

ILO. 1998. *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*. Santiago.

ILO. 1999. *Decent work*. Report of the Director General to the 1999 International Labour Conference. Geneva.

ILO. 2000. *Decent work for women*. Geneva.

ILO. 200. *Governing Body*. Working Party on the Social Dimension of Globalization. Organization, bargaining and dialogue for development in a globalizing world. Geneva. GB.279/WP/SDG/2.

ILO. 2000. *Your voice at work*. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva.

ILO. 2001. *Reducing the decent work deficit*. Report of the Director General to the International Labour Conference. Geneva.

Lund, Christian. 1998. Development and rights: tempering universalism and relativism. *The European Journal of Development Research*. v.10, n.2. December.

Revista Real Card

Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera K.; Petesch, Patti. 2000. *Voices of the poor: Crying out for change*. New York: OUP for the World Bank.

Nussbaum, Martha. 1999. Women and equality: the capabilities approach. *International Labour Review*, v.138, n. 3.

Polanyi, K. 1944. *The great transformation*. Boston: Beacon

Rodgers, Gerry (Ed.) 1995. *The poverty agenda and the ILO: Issues for research and action*. Geneva, International Institute for Labour Studies.

Rodgers, Gerry; Gore, Charles; Figueiredo, José B. de (Eds.) 1995. *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*. Geneva, International Institute for Labour Studies.

Sen, Amartya. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University.

Sen, Amartya. 2000. Work and rights. *International Labour Review*. v. 139, n. 2.

Singh, Ajit; Zammit, Anne. 2000. *The global labour standards controversy: Critical issues for developing countries*. Geneva: The South Centre.

UNDP. 2000. *Human development report 2000*. New York: Oxford University.

Weeks, John. 1999. Wages, employment and workers rights in Latin America 1970-1998. *International Labour Review*. v. 138, n.2.

Wolf, Martin. 2000. The big lie of global inequality. *Financial Times*. 9 February 2000. World Bank. 1990. *World development report 1990: Poverty*. New York: Oxford University.

World Bank. 2000. *World development report 2000/01: Attacking poverty*. New York, Oxford University.

Marzo 2011

Estadísticas laborales y económicas de los países de la región

Rubén Darío Narciso*

En el presente artículo se expondrán algunas estadísticas laborales y económicas de los países de la región. Dentro de las estadísticas laborales se incluyen, entre otras las referentes a la población, las mujeres en la fuerza de trabajo, el desempleo, el tamaño del sector informal, el número de sindicatos y la tasa de sindicación. En la sección de indicadores económicos, se muestran los del gasto público en salud, el producto interno bruto, el crecimiento económico, el índice de desarrollo humano y el coeficiente de Gini. Estos indicadores permiten tener una fotografía clara del estado actual de los países de la región en dichas materias.

* Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Candidato a la Licenciatura en Matemática Aplicada en la misma Universidad. Posgrado en Economía y Finanzas Aplicadas por el Banco de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar. Consultor de ASIES.

GUATEMALA
Código de año laboral 1961 (reformas importantes en 1992, 1998 y 2001)

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	13,343,710 (2007)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	2,3 (2005)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	5.466.000 (2006)	12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	38.925,2 Millones
3	³ Porcentaje de mujeres en la FT	38% (2006)	13	⁵ PIB per cápita 2008 - US\$	5,400
4	⁷ Porcentaje de desempleo en la FT	2.3 (2006)	14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	4%
5	⁹ Sector Informal	71.3% (2006)	15	¹⁴ Inversión extranjera directa – US\$	2,1
6	Número de sindicatos	n.d.	16	¹⁵ Remesas – US\$	326
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	68.798 (2000)	17	¹⁶ Remesas -% del PIB	11,4
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	4% (2000)	18	¹⁷ Déficit comercial-5 574,7	
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	20.3 (2004)	19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2010	0,560
10	¹³ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	259 (2006)	20	¹⁹ Coefficiente de Gini	53,7

1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Seguimiento año 2007.

2 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Compendio Estadístico año 2005.

3 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

4 SECMCA.

5 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

6 CIA - World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

7 OIT. Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.

8 Banco de Guatemala.

9 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008

10 Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra,

11 Vega Ruiz, María-Luz (2004)

12 ACTRAV – OIT, 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica

13 Organización Mundial de la Salud 2006.

14,15,1618,19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD

17 Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana.

El Salvador
Código de Año laboral 1972 (reforma importante en 1994)

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	7,107,795 (2007)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	3,7 (2005)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	2,958,000 (2008)	12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	22,191.8 Millions
3	⁵ Porcentaje de mujeres en la FT	39 (2007)	13	⁶ PIB per cápita 2008 - US\$	6,400
4	⁷ Porcentaje de desempleo en la FT	6.3 (2007)	14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	5%
5	⁹ Sector Informal	48,7% (2007)	15	¹⁴ Inversión extranjera directa – US\$	3,5
6	Número de sindicatos	191 (2006)	16	¹⁵ Remesas – US\$	620
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	165,310 (2006)	17	¹⁶ Remesas -% del PIB	17,2
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	5,75% (2006)	18	¹⁷ Deficit comercial-4 393,6	
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	21,2% (2004)	19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,659
10	¹³ Gasto público en Salud Per capita (US\$)	387 (2006)	20	¹⁹ Coefficiente de Gini	46,9

1. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008, Seguimiento año 2007.
 2. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008, Compendio Estadístico año 2005.
 3. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
 4. SECMICA.
 5. The National de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
 6. CIA World Factbook: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
 7. OIT, Penle Gama Laboral 2006: América Latina y El Caribe.
 8. Banco Central de América Latina.
 9. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008.
 10. Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.
 11. Vega Ruiz, María-Luz (2004).
 12. ACTRAV – OIT 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica
 13. Organización Mundial de la Salud 2006.
 14. IS-1618. 19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD
 15. IS-1618. 19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD
 17. Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

Honduras

Código de Año Laboral: 1959

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	7.716.276 (2007)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	3,9 (2006)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	2.892.000 (2008 est.)	12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	14,317,3 Millions
3	³ Porcentaje de mujeres en la FT	32 (2007)	13	⁶ PIB per cápita 2008 - US\$	3,700
4	⁷ Porcentaje de desempleo en la FT	2,9 (2007)	14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	4%
5	⁹ Sector Informal	58% (1997)	15	¹⁴ Inversión extranjera directa - US\$	6,6
6	Número de sindicatos	n.d.	16	¹⁵ Remesas - US\$	392
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	n.d.	17	¹⁶ Remesas -% del PIB	21,5
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	7,64% (2000)	18	¹⁷ Déficit comercial	-401.7
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	34,7% (2004)	19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,604
10	¹³ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	241 (2006)	20	¹⁹ Coefficiente de Gini	55,3

*El Saldo Comercial de Honduras no contiene el valor de la maquila, debido a que esta información no está disponible en forma mensual (es trimestral).

- 1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Seguimiento año 2007.
- 2 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Compendio Estadístico año 2005.
- 3 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
- 4 SECMCA.
- 5 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
- 6 CIA. World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
- 7 OIT. Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.
- 8 Banco de Guatemala.
- 9 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008
- 10 Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.
- 11 Vega Ruiz, María-Luz (2004)
- 12 ACTRAV - OIT, 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica
- 13 Organización Mundial de la Salud 2006.
- 14, 15, 16, 19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD
- 17 Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

Nicaragua
Código de Año Laboral: 1996

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	5.603.240 (2007)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	3,5 (2006)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	2.322.000 (2008 est.)	12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	6,465.4 Millions
3	³ Porcentaje de mujeres en la FT	31 (2007)	13	⁶ PIB per cápita 2008 - US\$	3,000
4	⁷ Porcentaje de desempleo en la FT	4.9 (2007)	14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	3.2%
5	³ Sector Informal	55% (2000)	15	¹⁴ Inversión extranjera directa - US\$	9,5
6	Número de sindicatos	n.d.	16	¹⁵ Remesas - US\$	144
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	104,993 (2000)	17	¹⁶ Remesas -% del PIB	12,4
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	17.2% (2000)	18	¹⁷ Déficit comercial	-175.6
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	35.3% (2004)	19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,565
10	¹³ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	251 (2006)	20	¹⁹ Coeficiente de Gini	52.3

- 1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Seguimiento año 2007.
- 2 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Compendio Estadístico año 2005.
- 3 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
- 4 SECMICA.
- 5 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
- 6 CIA. World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
- 7 OIT. Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.
- 8 Banco de Guatemala.
- 9 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008
- 10 Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.
- 11 Vega Ruiz, María-Luz (2004)
- 12 ACTRAV - OIT, 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV). OIT, San José de Costa Rica
- 13 Organización Mundial de la Salud 2006.
- 14,15,16,18,19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD
- 17 Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

Costa Rica
Código de Año Laboral 1943 (reforma importante en 1995)

#	Indicadores Laborales	Dato
1	¹ Población	4.474.876 (2007)
2	² Fuerza de trabajo (FT)	2.018.444 (2007)
3	³ Porcentaje de mujeres en la FT	35 (2007)
4	⁴ Porcentaje de desempleo en la FT	4.6 (2007)
5	⁵ Sector Informal	20% (2000)
6	Número de sindicatos	n.d.
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	155.043 (2001)
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	10% (2001)
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	32,06% (2004)
10	¹³ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	743 (2006)

#	Indicadores Económicos	Dato
11	⁷ Gasto público en Salud (% de PIB)	5,2 (2005)
12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	31,528,9 millions
13	⁶ PIB per cápita 2008 - US\$	6.557,2
14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	2,9%
15	¹⁴ Inversión extranjera directa - US\$	68
16	¹⁵ Remesas - US\$	134
17	¹⁶ Remesas -% del PIB	2,0
18	¹⁷ Déficit comercial	-435,5
19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,725
20	¹⁹ Coeficiente de Gini	48,9

1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008, Seguimiento año 2007.

2 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008, Compendio Estadístico año 2005.

3 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

4 SECMCA.

5 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

6 CIA, World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

7 OIT, Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.

8 Banco de Guatemala.

9 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008

10 Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.

11 Vega Ruiz, María-Luz (2004)

12 ACTRAV - OIT, 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica

13 Organización Mundial de la Salud 2006.

14 1.5; 16; 18; 19 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD

17 Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

Panamama
Código de Año Laboral: 1971 (reforma importante en 1995)

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	3.377.116 (2007)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	4,7 (2005)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	1.392.000 (2008 est.)	12	⁴ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	42,4 mil millones
3	⁵ Porcentaje de mujeres en la FT	37 (2007)	13	⁶ PIB per cápita 2008 - US\$	6.793
4	⁷ Porcentaje de desempleo en la FT	6.4% (2007)	14	⁸ Crecimiento económico en 2008 (%)	
5	⁹ Sector Informal	44.1 (August 2007)	15	¹⁴ Inversión extranjera directa - US\$	10,4
6	Número de sindicatos	n.d.	16	¹⁵ Remesas - US\$	58
7	¹⁰ Número de miembros de los sindicatos	n.d.	17	¹⁶ Remesas -% del PIB	0,9
8	¹¹ Tasa de Sindicación -% de FT (a)	25.7% (2000)	18	¹⁷ Déficit comercial	
9	¹² Participación de mujeres en las directivas sindicales	27.8% (2004)	19	¹⁸ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,755
10	¹³ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	721 (2006)	20	¹⁹ Coefficiente de Gini	54,9

1. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Seguimiento año 2007.
 2. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008. Compendio Estadístico año 2005.
 3. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
 4. SECEMCA.
 5. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.
 6. CIA. World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>
 7. OIT. Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.
 8. Banco de Guatemala.
 9. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008.
 10. Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.
 11. Vega Ruiz, María-Luz (2004).
 12. ACTRAV - OIT 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica
 13. Organización Mundial de la Salud 2006.
 14. 15. 16. 18. Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. PNUD
 17. Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

República Dominicana

Código de Año Laboral: 1992

#	Indicadores Laborales	Dato	#	Indicadores Económicos	Dato
1	¹ Población	9,615,000 (2006)	11	² Gasto público en Salud (% de PIB)	6,0 (2006)
2	³ Fuerza de trabajo (FT)	4,119,000 (2008 est.)	12	³ Producto Interno Bruto (PIB) en 2008 (US\$)	45,717.6 Millions
3	⁶ Porcentaje de mujeres en la FT	44 (2007)	13	⁸ PIB per cápita 2008 - US\$	4,797
4	⁹ Porcentaje de desempleo en la FT	15.6% (2007)	14	¹¹ Crecimiento económico en 2008 (%)	10.9
5	¹² Sector Informal	48% (1997)	15	¹⁷ Inversión extranjera directa - US\$	0,3
6	Número de sindicatos	n.d.	16	¹⁸ 18 Remesas - US\$	357
7	¹³ Número de miembros de los sindicatos	n.d.	17	¹⁹ Remesas -% del PIB	7,8
8	¹⁴ Tasa de Sindicación -% de FT(a)	n.d.	18	²⁰ Déficit comercial	-561,1
9	¹⁵ Participación de mujeres en las directivas sindicales	18,8% (2004)	19	²¹ Índice de Desarrollo Humanodex (IDH) 2010	0,663
10	¹⁶ Gasto público en Salud Per cápita (US\$)	449 (2006)	20	²² Coefficiente de Gini	48,4

1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008; Seguimiento año 2007.

2 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2008; Compendio Estadístico año 2005.

3 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

4 Banco Central de la República Dominicana. <http://www.bancentral.gov.do/>

5 SECMCA.

6 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 de Guatemala.

7 Banco Central de la República Dominicana. <http://www.bancentral.gov.do/>

8 CIA. World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

9 OIT: Panorama Laboral 2008: América Latina y El Caribe.

10 Banco Central de la República Dominicana. <http://www.bancentral.gov.do/>

11 Banco de Guatemala.

12 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008

13 Vega Ruiz, María-Luz (2004). Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. OIT, Ginebra.

14 Vega Ruiz, María-Luz (2004)

15 ACTRAV - OIT, 2004. Acciones sindicales para la promoción de un trabajo decente para las mujeres. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), OIT, San José de Costa Rica

16 Organización Mundial de la Salud, 2006.

17, 18, 19, 21, 2 Informe Sobre Desarrollo Humano 2010, PNUD

20 Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana

Reseña de libros: Resumen comparativo de los estudios de El Salvador y Costa Rica sobre las “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural”

Rosa Amelia González*

Este artículo es un resumen de los casos de Costa Rica y El Salvador analizados en la investigación sobre **“Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina”**, realizada en 2010 por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El estudio del caso de Costa Rica estuvo a cargo de Juan Diego Trejo Solórzano y el de El Salvador de Pablo Sauma. Ambos estudios, junto con los correspondientes a Brasil, Chile y Perú, fueron publicados en el libro que lleva el mismo título de la investigación “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina”, precedidos de un capítulo titulado “Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina”, elaborado por Emilio Klein. El libro completo está disponible en www.rlc.fao.org/es/pubs/pdf/politicas/.

* Licenciada en Letras y periodista, actualmente realiza su tesis de Maestría en Investigación en la Universidad San Carlos de Guatemala. Consultora de la Asociación de Investigación de Estudios Sociales (ASIES).

Tomando en consideración la actualidad de los temas que se abordan, la calidad de los estudios y la escasez que padece nuestra subregión de estudios de esta naturaleza, la Revista Real Card presenta este resumen, elaborado por la colega consultora de ASIES Rosa Amelia González¹, esperando contribuir a despertar el interés de nuestros lectores sobre su contenido y estimularlos a la lectura del libro.

La investigación tiene como objetivo analizar los factores laborales que inciden en la pobreza rural, poniendo énfasis en aquellas cuestiones que se refieren a las instituciones del mercado de trabajo y a los procesos laborales que se relacionan directamente con la pobreza rural. Su hipótesis central es que las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí. Éstas se relacionan, por una parte, con debilidades en el diseño y la aplicación de las instituciones del mercado del trabajo, tales como el salario mínimo, la protección social, la sindicación y las formas de contratación de la mano de obra, Los procesos laborales también contribuyen a reproducir la pobreza de los trabajadores rurales: el trabajo infantil, la discriminación hacia las mujeres y las migraciones internas e internacionales.

Sin embargo, aunque estas instituciones y procesos contribuyen a reproducir las altas tasas de pobreza rural, tienen igualmente el potencial de coadyuvar a su superación, según sea el marco jurídico, las regulaciones del mercado laboral, y la voluntad de hacer cumplir esa legislación.

En los estudios se utilizó, para el caso de Costa Rica, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de 2009; y para El Salvador con la diferencia de un año, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008 (EHPM 2008), de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

Incidencia de la pobreza en las áreas rurales y urbanas

En 2008 **El Salvador** contaba con 6.1 millones de habitantes, de los cuales 2.1 millones residían en áreas rurales (35.2%). Un 40% de los hogares salvadoreños se encontraba en situación de pobreza y un 12.4% en situación de pobreza extrema, Por áreas, la incidencia es mayor en la rural, 49% (17.5% la extrema), que en la urbana, 35.7% (10% la extrema)

Del total nacional de hogares en situación de pobreza, un 39.4% corresponde a hogares rurales (45.2% en el caso de la pobreza extrema). En términos absolutos, son cerca de 611,000 hogares en situación de pobreza (241.000 en áreas rural), de los cuales cerca de 190,000 se encuentran en pobreza extrema (86.000 en área rural).

Al igual que en el caso de los hogares, la incidencia de la pobreza es mayor entre la población rural que en la urbana (55.4% respecto a 41.4%) situación que se repite en la pobreza extrema (21.4% y 12.1% respectivamente). En términos absolutos se trata de poco más de 2.8 millones de personas en situación de pobreza (casi 950,000 en pobreza extrema), de las cuales 1.2 millones residían en áreas rurales (cerca de 700,000 en pobreza extrema).

En el caso de **Costa Rica**, según las estimaciones que surgen de las EHPM, en 2009 la población total del país rondaba las 4.6 millones, de los cuales 2 millones (44%) residía en las zonas rurales y 2.5 millones (56%) en las áreas urbanas.

Durante 2009 cerca de 221,000 familias se encontraban en situación de pobreza (18.5% del total) y cerca de 935,000 pertenecían a hogares pobres (21.7% de la población total). El 46% de las familias pobres y el 47% de las personas viven en las zonas rurales. Sin embargo las diferencias entre lo rural y lo urbano se ha ido reduciendo, al punto que para 2009 los niveles de pobreza relativos solo se diferencian por un punto porcentual. La incidencia de la pobreza rural se ubica en torno al 19% de los hogares, cuando en la zona urbana es del 18%.

Empleo rural

La tasa neta de participación laboral de la **población salvadoreña** de 16 años y más es de 62.7%, con diferencias por áreas: mayor en la urbana (64.1%) que en la rural (59.8%). En 2008 el total de ocupados ascendió a 2.3 millones, de los cuales el 69.2% residía en áreas urbanas (69.2%) y el 30.8% en área rural. Por sexo, del total de ocupados casi 1.4 millones eran hombres (57.8%) y 1 millón mujeres (42.2%).

Hay una diferencia importante entre los hombres que residen en áreas urbanas y rurales, pues mientras un 59.4% de los primeros se ocupa en el sector terciario (35% en comercio y transporte y 24% en otros servicios), en el caso de los rurales un 59.2% lo hace en el sector primario (agricultura, ganadería y pesca). En cambio, el sector servicios es el más importante tanto para las mujeres urbanas como para las rurales. La única diferencia para ellas es que un 14.4% de las mujeres rurales se ocupa en actividades primarias, respecto a un 1.9% de las urbanas.

Del total de 438,988 ocupados en actividades primarias a nivel nacional, el 74% residen en el área rural y el 26% en áreas urbanas. Esto pone en evidencia que las actividades agropecuarias no son exclusividad de los residentes rurales, ni la problemática laboral asociada con lo rural y lo agrícola. Por ello también se aplica el concepto: de "*área rural ampliada*" que incluye el área rural propiamente, más los ocupados urbanos que se desempeñan en actividades primarias.

El sector rural ampliado queda entonces conformado por 838,218 ocupados (esto es el 35.7% del total) de los cuales 438,988 lo están en el sector primario y 114,329 que lo hacen en área urbana) Los ocupados en los demás sectores residen en área rural propiamente.

En lo que respecta a la tasa de *desempleo abierto*, la misma ascendió en el 2008 a 5.9% a nivel nacional, 5.5% en área urbana y 6.7% en área rural. Las tasas de desempleo abierto son mayores para

Revista Real Card

los hombres que para las mujeres; y para ambos sexos las tasas rurales superan a las urbanas.

En las zonas rurales de **Costa Rica**, solo un 29% del empleo está vinculado con las actividades agrícolas, esto significa que un poco más de dos de cada tres trabajadores rurales están desempeñando actividades no agrícolas, mostrando la amplia diversificación productiva que tienen las zonas rurales. El proceso de desarrollo ha permitido que el empleo rural no agrícola no solo sea mayor, sino también mejor pagado y que las brechas de ingresos con los empleos de las zonas urbanas se acorten.

El empleo asalariado está muy extendido en el ámbito rural (cerca del 70%). La extensión del empleo asalariado es significativa en la agricultura, donde dos de cada tres trabajadores son dependientes, mostrando la presencia de una agricultura más comercial y menos familiar y de paso un mayor impacto en las políticas laborales. Este empleo asalariado es mayor en el sector secundario (75%) y en los servicios distintos al comercio y afines (84%).

En 2009, afectado por la crisis de origen financiero e internacional, muestra niveles de *desempleo* mayores al promedio, con una tasa de *desempleo abierto* del 7.8%, que resulta ligeramente mayor en el ámbito rural (8.0% contra 7.7% en el urbano). Este mayor desempleo rural no se reproduce entre los hombres, donde las diferencias son marginales (6.6% urbano contra 6.5% rural) pero se profundiza entre las mujeres, que muestran mayor vulnerabilidad a desempleo (9.3% urbano contra 11% rural). Estos resultados corroboran las mayores dificultades que tienen las mujeres en el ámbito rural para acceder a un empleo.

En relación al empleo, los hogares enfrentan un mayor riesgo de pobreza (incidencia) cuando el jefe se encuentra desempleado o está fuera del mercado (inactivo). Aunque solo cerca del 7% de los hogares pobres tienen a su jefe desocupado, cuando esto sucede el riesgo de sufrir pobreza llega al 64% en el caso de los jefes rurales.

A diferencia de El Salvador, en **Costa Rica** existen las políticas pasivas del mercado de trabajo, entre las cuales se encuentra la *indemnización en caso de despido injustificado*, la cual equivale a un mes de sueldo por año trabajado, hasta un máximo de ocho. También en algunas instituciones estatales, por negociación, el número de meses se ha ampliado y se recibe la indemnización al concluir la relación laboral por jubilación. Algunas empresas privadas siguen la práctica de cancelar anualmente el derecho de cesantía a los trabajadores como un salario adicional.

Vinculación entre el empleo rural y la pobreza

En 2008 en **El Salvador** un 35% de los ocupados de 16 años y más se encontraban en situación de pobreza, aunque hay diferencias en la incidencia por áreas, pues mientras entre los residentes urbanos, excluyendo a los ocupados en el sector primario, fue de 28%, en la rural ampliada alcanzó 47.6%. Sin embargo, dada la distribución espacial de la población, prácticamente la mitad de los pobres se ubican en la urbana ajustada, y la otra mitad en la rural ampliada.

En área rural ampliada, la incidencia de la pobreza es significativamente mayor entre los ocupados en actividades agropecuarias y pesca (sector primario). Hay menor incidencia entre los ocupados en servicios públicos (incluyendo educación y salud), así como en intermediación financiera

Cuando se analiza la incidencia de la pobreza combinando sector de actividad y categoría ocupacional en área rural ampliada, como era de esperar, las mayores tasas de incidencia la presentan los trabajadores por cuenta propia sin local en el sector primario (70.5%) y los familiares no remunerados en el mismo sector (73.2%), es decir, entre los campesinos.

En **Costa Rica** los hogares con miembros ocupados son menos pobres en general y su pobreza se reduce al aumentar el número de ocupados, por ello, el riesgo de pobreza es menor entre los

Revista Real Card

ocupados. Mientras que el 19.4% de los hogares rurales se ubica por debajo de los umbrales de pobreza, entre los ocupados rurales el porcentaje de pobres es del 12.8%.

Entre las características de las personas ocupadas en las zonas rurales destacan: cuando la mujer está incorporada al mercado de trabajo, el hogar tiene más posibilidades de salir de la pobreza. Si bien la mayoría de los ocupados está en las edades de 24 a 49 años, tanto entre pobres como no pobres, los trabajadores adolescentes y de la tercera edad sufren de mayor incidencia de pobreza. Otro factor es la educación formal, la cual se mantiene como el principal determinante para conseguir empleos de calidad.

Laborar en el sector primario se asocia con mayores índices de pobreza y ello se mantiene aunque varios miembros se integren al mercado laboral y mientras no se diversifique el empleo.

Ingresos de los hogares y pobreza

Los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares **salvadoreños**, y en 2008 representaron el 82.8% del ingreso familiar total a nivel nacional, Por áreas hay diferencias, con un 83.8% en la urbana respecto a 78.6% en la rural.

Llama la atención que la incidencia de la pobreza en los hogares con 3, 4, 5 y más ocupados es prácticamente la misma, lo cual implica que los ocupados "adicionales" no están aportando a la reducción de la pobreza en el hogar. Se comprueba que parte de esos ocupados adicionales son trabajadores familiares no remunerados y que laboran en el sector primario.

En **Costa Rica** para los asalariados, no solo las diferencias zonales se tornan mínimas, sino que la extensión de la pobreza llega a afectar apenas a un décimo de los trabajadores asalariados (10%). También al interior de las zonas rurales, las diferencias en la extensión de la pobreza entre asalariados son menores.

Las diferencias entre la incidencia de la pobreza entre asalariados y ocupados alcanza los cinco puntos porcentuales para una media de tres puntos en el conjunto rural. Esto también significa que la incidencia de la pobreza entre los ocupados no asalariados, resulta alrededor del doble de la mostradas por los asalariados. Pese a lo generalizado del empleo asalariado, esto puede significar que más que mejorar las condiciones de los asalariados actuales, lo prioritario podría ser ampliar las posibilidades de empleos asalariados.

Por edades, los grupos extremos, estos son: los adolescentes y los adultos mayores; mantienen una situación más vulnerable y es más marcada en el ámbito rural, pese a que su tamaño poblacional es limitado.

II LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO Y LOS POBRES RURALES

Salario mínimo

La fijación de los salarios mínimos en **El Salvador** corresponde al Consejo Nacional de Salario Mínimo, órgano tripartito dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS). Se fijan salarios mínimos diferenciados por sector de la actividad y por tipo de actividad. El salario vigente al 1 de enero de 2010 para los trabajadores agropecuarios es de US\$ 3.24 diarios, en tanto que para los trabajadores del comercio y servicios es de US\$ 6.92.

Según la EHPM, en 2008 el 39.9% de los ocupados asalariados privados (incluyendo servicio doméstico) de 16 años y más mostraban subempleo invisible, es decir, que trabajan 40 hora o más a la semana y perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido. En el área rural ampliada alcanzaba el 47.6% y en la urbana, excluyendo los ocupados agropecuarios y pesca, fue de 36%.

Revista Real Card

La Ley para la Complementación Alimentaria, establece para todas las relaciones de trabajo que tienen lugar en el campo y en actividades agropecuarias, el patrono debe proporcionar al trabajador una prestación en especie para complementar la alimentación.

En el área rural ampliada el problema del subempleo invisible es tan elevado entre los no pobres como entre los pobres, lo cual confirma que en esa área el problema de incumplimiento del pago de salarios mínimos es más generalizado.

Pero los asalariados, desde la perspectiva institucional, el incumplimiento del pago de los salarios mínimos está directamente relacionado con la débil prevención y vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral que realiza el MTPS y con la lentitud y poca efectividad de la justicia laboral.

En **Costa Rica**, desde 1997 los salarios mínimos se han ajustado cada año a una tasa uniforme para todos los renglones, de modo que la estructura entre ellos no ha variado. Solo en el segundo semestre de 2008 se otorgó un ajuste a las categorías más bajas (trabajadores no calificados y trabajadores semicalificados) y al servicio doméstico. El salario mínimo del trabajador no calificado se considera como el salario mínimo de protección, aunque el salario mínimo para el servicio doméstico es menor, aun considerando hasta un 50% adicional como pago en especie.

La fijación de salarios mínimos se circunscribe al trabajo dependiente en el ámbito privado (empleados asalariados de empresas privadas y de los hogares). Aunque los salarios de los empleados públicos no podían ser menores a estos, según una resolución de la Procuraduría General de la República de 1992 no son vinculantes. Es decir que, pese a que el empleo asalariado representa cerca del 70% del empleo total, al excluir al empleo público (14% del empleo total) su ámbito de aplicación directa recae sobre algo más de la mitad de los trabajadores (57% para 2009).

Según estimaciones para 2009, al separar por condición de pobreza, los datos muestran que un alto porcentaje de los trabajadores asalariados pobres de las zonas rurales ganan por debajo del salario mínimo de protección (59%) y en estos casos la incidencia de la pobreza es muy alta (25%), pues más que duplica el promedio zonal. Este porcentaje casi no cambia en las zonas rurales cuando se utilizan los salarios mínimos específicos (60% gana por debajo del salario mínimo), aunque el riesgo de pobreza se reduce al aún significativo 21%. Esto significa que la mayoría de los asalariados rurales pobres son trabajadores no calificados.

También es importante señalar que el no pago de los salarios mínimos es mayor en las zonas rurales, ya que ahí reside el 58% de los asalariados del país que ganan por debajo del mínimo de protección, cuando la zona solo cobija al 40% de los asalariados del país. Otro aspecto interesante es que una proporción importante de los asalariados rurales pobres ganan alrededor de un salario mínimo (20%) y para este grupo el riesgo de pobreza se mantiene elevado. Esto sugiere que el salario mínimo puede ser insuficiente para permitir a un hogar pobre salir de la pobreza, dado su tamaño y su patrón de inserción.

Esto refleja un problema de insuficiencia en el valor del salario mínimo, su incumplimiento tan generalizado es un tema a tener presente pues muestra las limitaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para hacer valer los derechos de los trabajadores.

Protección social

En lo que corresponde a **El Salvador**, se consideró la protección social en dos riesgos particulares: la enfermedad y la vejez. La encuesta de hogares de 2008 indagó si los ocupados estaban afiliados o cubiertos por algún sistema de seguridad social público o privado.

Lamentablemente, la pregunta no diferencia entre salud y pensiones, ni entre público y privado, sin embargo, aporta

Revista Real Card

resultados relevantes: del total de asalariados privados (excluyendo servicio doméstico) de 16 años y más, el 47.9% del total del país indicó esta afiliados a nivel nacional, con un 60.7% en área urbana y un 22.5% en el área rural ampliada.

En **Costa Rica**, los riesgos asociados a la vejez, invalidez y muerte del trabajador, están a cargo principalmente la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) a través de su seguro de pensiones, aunque algunos contingentes de empleados públicos mantienen regímenes especiales.

La CCSS cubre menos de la mitad de los asalariados pobres rurales (45%) y al 74% de los asalariados rurales no pobres, por lo que claramente no están protegidos grupos asociados con un riesgo de pobreza mayor. Solo el 6% de los asalariados rurales protegidos contra riesgos de vejez son pobres, en tanto que la incidencia de pobreza alcanza el 19% si el trabajador no cuenta con esta protección, lo que es más frecuente en el área rural.

Sindicación y negociación colectiva

El Código de Trabajo de **El Salvador** reconoce los derechos a la sindicación y la negociación colectiva. En el caso de la sindicación, uno de los principales problemas que se señala es la exigencia de un mínimo de 35 trabajadores para constituir y poner en funcionamiento un sindicato.

No hay cifras específicas sobre la tasa de sindicación en El Salvador, pero se estima en un máximo de 5% del total de ocupados. Varios son los factores que inciden en esa baja tasa. Entre otros, generalmente se hace referencia a la oposición de los patronos a su formación, lo cual puede resultar en despidos injustificados de sindicalistas. Las denuncias sobre estos casos tardan mucho tiempo en resolverse en los tribunales laborales.

En **Costa Rica** a partir de la EHPM se puede estimar para 2009 una tasa de sindicación entre los asalariados de 9.4% a nivel nacional, y de 6.8% en las zonas rurales (11.2% en las urbanas); pues los registros administrativos del MTSS son deficientes.

Si la atención se pone en los asalariados del sector privado, la tasa nacional desciende a un 2.7% y en la zona rural no llega al 2% de los trabajadores. Esto refleja una concentración clara de los sindicatos entre los empleados públicos (77% del total de asalariados afiliados). Cabe señalar que estas tasas se refieren a los trabajadores que participan en un sindicato, no a los trabajadores que trabajan en empresas que cuentan con sindicato.

En Costa Rica se da la promoción de una forma de organización laboral denominada *asociación solidarista*, en la cual los trabajadores organizados, con la participación de los empleadores, administran parte de los recursos del auxilio de cesantía más el ahorro directo de los trabajadores para proyectos de mejoramiento de sus condiciones. Estas asociaciones son promovidas por el sector empresarial, buscando evitar la formación de sindicatos.

La participación en organizaciones solidaristas es mayor (13% a nivel nacional y 9.7 en las zonas rurales) y esta más extendida en las empresas privadas. En todo caso, la participación en estos tipos de organización, sindicatos y solidarismos, está asociada con empresas de mayor tamaño complejidad y formalidad, de modo que la probabilidad de pobreza del trabajador participante es muy reducida.

III LOS PROCESOS LABORALES EN LAS ÁREAS RURALES

Trabajo infantil

Un estudio sobre el trabajo infantil en **El Salvador** realizado por la OIT en 2006, indica que durante 2003 participaron en actividades económicas el 19.3% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de área rural y el 10.4% de área urbana (14.5% a nivel nacional).

Con respecto a grupos de edades se observa que la mayoría tiene una edad entre 10 y 17 años, desempeñándose en actividades agrícolas y de servicios; 46.7% en la agricultura y 29.4% en

Revista Real Card

comercio, hoteles y restaurantes. En el área rural cerca de 2/3 de la población infantil realiza trabajos agrícolas; mientras que en la urbana siete de cada 10 laboran en la industria manufacturera o en alguna actividad comercial o de servicio.

La mayoría de los niños que participan en actividades económicas (67.1%) no perciben un salario por su participación laboral y aquellos que lo reciben no alcanza el umbral mínimo salarial establecido para cada una de las áreas geográficas. Los padres entrevistados al respecto manifestaron que los niños trabajan para completar el ingreso familiar, si dejaran de hacerlo, la situación económica empeoraría.

Aproximadamente el 66% de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños que trabajan asisten a un centro educativo. La mayor incidencia del trabajo infantil en la asistencia escolar se observa en adolescentes entre los 15 y 17 años de edad, pues el 52.7% no asiste a un centro educativo.

En **Costa Rica** la encuesta de EHPM tiene limitaciones para medir el empleo infantil. Se estima que las mayores concentraciones de población infantil que labora corresponde a las zonas rurales (dos de cada ocupados residen ahí) y que no están haciendo la diferencia en los hogares en cuanto al riesgo de caer bajo los umbrales de pobreza.

Ello se debe en parte a que mayoritariamente se incorporan como trabajadores familiares no remunerados, donde el esfuerzo de su trabajo ya se contabiliza en el ingreso del jefe del hogar.

El trabajo infantil y adolescente no es una estrategia para salir de la pobreza, sino para asegurar medios de subsistencia o supervivencia en las familias más pobres del país.

Participación laboral de las mujeres

La encuesta de hogares de 2008 indica que las **mujeres salvadoreñas** (de 16 años y más) muestra una participación laboral en área urbana de 52.6% y en la rural de 35.5%. Sin embargo, en

área rural el trabajo de las mujeres tiende a ser invisibilizado, pues generalmente los instrumentos de medición no están diseñados para captar el trabajo que realizan, especialmente en la actividad agropecuaria asociada al hogar, así como tampoco la temporal en época de cosecha.

En **Costa Rica** hay una menor participación de la población rural en el ámbito laboral, aunque creciente, inserción de la mujer. Esta participación no solo es menor a la de los hombres, sino que resulta apenas cerca de 3/4 de la participación neta de las mujeres en el ámbito urbano (las tasas netas son del 47% urbano y del 35% rural). De este modo, mientras que el 42% de la población activa total y el 46% de la población activa masculina reside en las zonas rurales, solo el 35% de la población femenina inserta en el mercado de trabajo se encuentra en la zona rural, mostrando las mayores dificultades relativas que tienen las mujeres para acceder a empleos en estas zonas.

En zonas rurales solo un 35% de las mujeres en edad activa participa efectivamente en el mercado de trabajo (tasa de participación) y esta tasa es solamente el 20% en el caso de mujeres pertenecientes a hogares rurales pobres, mientras que casi se duplica (sube al 39%) cuando la mujer pertenece a un hogar rural no pobre. Esto indica que el 87% de las mujeres rurales activas pertenece a hogares no pobres, lo que refleja el impacto de su trabajo en las posibilidades de superar umbrales de pobreza.

El 40% de las mujeres pobres que son jefas de hogar participan en el mercado de trabajo (55% de las jefas no pobres) y la participación cae a menos de la mitad entre las mujeres pobres (15%) cuando ocupan otra posición dentro del hogar. Entre las mujeres no pobres, la participación continúa por encima de la mostrada por las mujeres pobres, resaltando que hay otros condicionantes de su inserción laboral.

Dentro de las mujeres que participan y consiguen efectivamente trabajo, la forma dominante es como asalariadas, situación en que

Revista Real Card

se encuentra el 72% de las mujeres rurales ocupadas. Un 24% se incorpora como trabajadora independiente, especialmente como cuenta propia, y el 4% restante lo hace como familiar no remunerado.

Migraciones internacionales y remesas

El Salvador es un país con una fuerte emigración internacional. Generalmente se indica que se trata de 2.3 millones de personas, de las cuales el 90% reside en Estados Unidos de América-

Esta población migrante envía al país fuertes sumas de dinero como remesas familiares, las cuales son muy importantes tanto para las familias que las perciben, como para la economía nacional. Según el Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador, en 2008 ingresaron US\$ 3,787.6 millones (US\$ 315 millones al mes) por concepto de remesas, lo que representa el 17.1% del PIB. El monto de remesas captado por la EHPM 2008 es de US\$ 65.8 millones mensuales, cifra muy inferior a la del BCR, pero que permite aproximar el impacto de las mismas sobre la pobreza.

Según la encuesta de hogares de 2008, un 24.4% de los hogares del país (24.9% de la población) recibió en 2008 remesas familiares del exterior. Por área los porcentajes son mayores en la rural (28% tanto en hogares como en población) que en la urbana (22.8% y 23.2%, respectivamente).

En el caso de **Costa Rica** las encuestas de hogares fallan en captar la población migrante internacional ilegal en general y la temporal en particular. Sin embargo, con la EHPM se pueden identificar los movimientos migratorios más recientes, en los últimos dos años, comparando la residencia hace dos años y de carácter más permanente según lugar de nacimiento.

El 93% de los asalariados ocupados en el 2009 no había cambiado de residencia en los últimos dos años, porcentaje que resulta similar en cada zona, sea pobre o no pobre, de manera que los riesgos de pobreza tienden a ser similares a la

media zonal. Los migrantes locales, esto es, los que cambian de residencia en los últimos dos años pero se mantienen en la misma región de residencia previa, representan el 3% de todos los asalariados rurales y su peso es mayor entre los no pobres y, por ende, muestran un menor grado de pobreza. Esto es así, pues corresponden mayoritariamente a movimientos entre la región central del país, que se asocian más con la conformación de nuevos núcleos familiares.

Recomendaciones de políticas públicas para El Salvador

- Continuar las acciones de fortalecimiento de la inspección del trabajo y de los tribunales laborales, dando prioridad a área rural.
- Campaña y acciones permanentes de divulgación de los derechos laborales fundamentales, así como de sus obligaciones
- Reducir el número de trabajadores requeridos para constituir un sindicato.
- Analizar la suficiencia/insuficiencia del salario mínimo agropecuario.
- Mejorar la estimación del trabajo de las mujeres en la encuesta de hogares, especialmente las mujeres rurales.
- Realizar acciones concretas y amplias de capacitación a los trabajadores rurales en diferentes áreas y promover el establecimiento de empresas agroindustriales en las áreas rurales.

Recomendaciones de políticas públicas para Costa Rica

- Ampliar la formación de capacidades, lo que incluye aumentar el logro en la educación secundaria y aumentar la empleabilidad de las mujeres y de los jóvenes.
- Promover la generación de oportunidades laborales, concentrándose principalmente en actividades no agrícolas, por su mayor potencialidad y calidad.
- Facilitar la movilidad de los trabajadores, mediante el fortalecimiento del sistema de intermediación establecido

Revista Real Card

por el MTSS y el Instituto Nacional del Aprendizaje (INA)

- Aumento de los ingresos reales, que incluye una política de salarios mínimos activa y el mejoramiento de la productividad de la producción en pequeña escala
- Ampliar la protección social de los trabajadores, que incluye mejorar los mecanismos de acceso a la seguridad social y la protección de la capacidad de consumo ante la pérdida de ingresos temporal o permanente.

Marzo 2011

Actividades de REAL CARD

Enero a marzo de 2011

Las actividades más relevantes realizadas por el Proyecto en el primer trimestre de 2011, son las siguientes:

Costa Rica

- ❖ El 12 enero, en la ciudad de San José, se realizó un taller para la Validación de contenidos de los folletos denominados “Deberes y derechos laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”. Participaron funcionarios de las Direcciones de Asuntos Jurídicos, Inspección, Relaciones de Trabajo, Seguridad Social y los departamentos de Salarios, Prensa, Administración de los Recursos de Información y representantes del Consejo de Salud Ocupacional.

En la actividad se actualizaron y validaron los contenidos de ambos folletos, los cuales serán divulgados entre los usuarios del ministerio.

Marzo 2011

- ❖ Para sensibilizar y capacitar a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre el uso del Compendio de Criterios Jurídico Laborales 1999 - 2010, se realizaron tres talleres en las ciudades de Siquirres, Limón (11 de febrero), Alajuela (18 de febrero) y Liberia, Guanacaste (25 de febrero). Participaron 100 funcionarios.

COSTA RICA



Participantes del taller sobre el uso del Compendio de Criterios Jurídicos Laborales 1999-2010 realizado en la ciudad de Limón el 11 de febrero.

El Salvador

En la ciudad de San Salvador se realizó el 24 de febrero un taller sobre “Derechos laborales y responsabilidad social empresarial”, en el que participaron representantes de 14 empresas privadas, funcionarios del Ministerio de Trabajo y delegados de organizaciones sindicales.

La ponencia sobre Derechos Laborales y Responsabilidad Empresarial estuvo a cargo del Lic. Carlos Alberto Escobar, docente del Instituto de Formación Profesional (INSAFORP) y delegados de sindicatos.

EL SALVADOR



Palabras de apertura por el Coordinador REAL CARD El Salvador.
Dr. Reinaldo Flores

Guatemala

El 18 y 25 de febrero en las instalaciones de ASIES se realizaron dos talleres de fortalecimiento institucional para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) sobre “Prestaciones laborales, conciliación e irrenunciabilidad”, con la participación de 63 inspectores de trabajo que laboran en la ciudad capital y del interior del país.

GUATEMALA



De izquierda a derecha: Licenciado César Gática, Inspector de Trabajo en el Proceso Conciliatorio, Licenciado Adrián Zapata, Coordinador de REAL CARD en Guatemala y el primer Viceministro de Trabajo y Previsión Social, Lic. Carlos Machado, quien inauguró los dos talleres.

Revista Real Card

El tema “El Inspector de Trabajo en el proceso conciliatorio”, fue presentado por el Lic. Roberto Gatica, Subinspector General de Trabajo; y el de “Conciliación e irrenunciabilidad” por el Lic. Adrián Zapata, Coordinador de REAL CARD en Guatemala.

El objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad del MINTRAB de hacer cumplir la legislación laboral vigente, en especial la relacionada con los derechos fundamentales de los trabajadores.



Inspectores de trabajo participando en la ponencia del Lic. César Gática, en el taller de “Prestaciones laborales conciliación e irrenunciabilidad”

Nicaragua

El 27 de enero se realizó en Managua el taller de capacitación para dirigentes sindicales sobre: "El fortalecimiento de la capacidad de propuesta de los sindicatos". Las expertas en asuntos laborales Dra. Karla Ninoska Pineda y Dra. Ana Cristhian Dávi disertaron sobre el tema "Organización y fortalecimiento sindical", contando con la presencia de 94 participantes.

NICARAGUA



Participantes del seminario taller de capacitación sobre:
"El fortalecimiento de la capacidad propuesta de los sindicatos"
realizado el 27 de enero en Nicaragua.

Panamá

El 22 de febrero se realizó en la ciudad de Panamá, el taller “Diálogo social y consulta sobre la aplicación del Convenio 144 de la OIT en Panamá”, con el propósito de conocer el contenido de dicho convenio y analizar la viabilidad y conveniencia de su ratificación por parte de Panamá. Contó con la participación del señor Adolfo Ciudad, experto de la Organización Internacional del Trabajo. Asistieron 40 participantes, representantes de los sectores empleador y trabajador.

PANAMÁ



Participantes de una mesa de trabajo del taller “Diálogo social y consulta sobre la aplicación del Convenio 144 de la OIT en Panamá”, con el propósito de divulgar aspectos puntuales del citado Convenio.

Marzo 2011

COMPENDIO DE CRITERIOS JURÍDICO LABORALES 1999-2010

Una experiencia de éxito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica con el apoyo del Proyecto REAL CARD

Daniela Rojas González*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Decreto No. 1860 del 21 de abril de 1955, señala que éste “tendrá a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social; y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense.”

* Abogada por la Universidad de Costa Rica, con una Maestría en Derecho Internacional y Solución de Controversias de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Ha sido consultora de la Organización Internacional para las Migraciones, Organización Panamericana de la Salud, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica. Desde 2009 es Coordinadora para Costa Rica del proyecto REAL CARD. Como abogada trabajó en el Bufete Facio & Cañas y en el Bufete Privado de Hernando París.

Por tanto, corresponde al MTSS la asesoría en materia jurídico – laboral, a fin de orientar las diversas situaciones que se presenten entre trabajadores, empleadores, y en el seno de los sindicatos, cámaras, asociaciones solidaristas, cooperativistas, entre otras. Dicha asesoría debe responder a la realidad laboral imperante y ajustarse a la legislación y convenios internacionales existentes en la materia, y además debe tener armonía que garantice seguridad jurídica a los usuarios sin importar la Dirección, Departamento u Oficina Regional a la que consulten, de manera que reciban una respuesta uniforme.

Lo anterior cobra importancia cuando se reconoce que en el seno del MTSS la asesoría brindada por los funcionarios de la institución, no era necesariamente la misma en las distintas dependencias, traduciéndose dicha en problemas de "...confusión, descrédito, inseguridad y desconfianza en la autoridad técnica administrativa, y lo que es peor, malos procedimientos aplicados, pérdida de tiempo, de dinero y hasta de los derechos que por ley hubieran correspondido."¹

En ese contexto la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS, como área a cargo del manejo de los temas laborales a nivel institucional y nacional asume el liderazgo en este proceso, e incentiva la participación de la Dirección Nacional de Asuntos Laborales y la Dirección Nacional de Inspección, ambas responsables también de brindar asesoría en materia laboral. Posteriormente las tres instancias conforman la Comisión de Unificación de Criterios del MTSS (en adelante la Comisión), para la revisión y armonización de extractos de los dictámenes de la Dirección de Asuntos Jurídicos y que posteriormente se convertirían en los criterios jurídico – laborales que adopta la institución.

¹ Umaña Durán, Olga, Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupacional y Ex – Directora de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Revista REAL CARD, Número 2, 2010.

II. ANTECEDENTES DEL PROCESO

En 2009 se conformó la Comisión, con el objetivo de armonizar los conceptos emanados de la Dirección de Asuntos Jurídicos con los de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo y la Dirección Nacional de Asuntos Laborales, para llegar a un solo criterio aceptado por las tres direcciones técnicas.

La Comisión adoptó como base para su análisis el estudio de “Integración de Criterios Jurídicos Emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos (1999-2007)” preparado por la Licda. Margarita Vásquez Vásquez en 2007, financiado en ese momento por el Proyecto Cumple y Gana. Este estudio incorporaba 342 criterios jurídico – laborales, que se habían elaborado como insumo para la página web institucional.

En mayo de 2010 se firma la Carta de Entendimiento entre el proyecto REAL CARD y el MTSS en el que, a solicitud del MTSS, se aprueba reorientar los recursos técnicos y económicos para apoyar el Proceso de Unificación de Criterios Jurídico – Laborales, lo que permitió agilizar el trabajo que venía desarrollando la Comisión. Se culmina con un documento final aprobado por las tres direcciones involucradas en la Comisión, se facilita un proceso de validación, se publican los folletos en formato impreso en y disco compacto y se realizan talleres para socializar el producto y promover la sensibilización del personal de la sede central y tres de las sedes regionales.

Previo a la firma del la Carta de Entendimiento, REAL CARD realiza un taller de Unificación de Criterios, el 9 y 10 de noviembre de 2009, que fue un gran éxito y reunió a 40 funcionarios de las tres direcciones técnicas involucradas en el proceso de trabajo y además participan representantes de las sedes regionales del MTSS. De los 342 criterios que contenía el estudio de 2007, la Dirección de Asuntos Jurídicos hizo una priorización y se sometieron 164 temas a revisión de los participantes, que fueron seleccionados por ser los más controvertidos. En esta fase de estudio los participantes

Marzo 2011

identificaron posiciones diversas en aproximadamente 82 criterios, lo que representaba un 50% del total de temas.

Las recomendaciones de los grupos de trabajo surgen mediante una metodología interactiva y se toman como insumos valiosos para ser analizados por la Comisión. Entre enero y marzo de 2010 se sistematizan todos los aportes hechos por los participantes en un documento único. Se facilita el trabajo a través de una platilla con 5 columnas que resumen la información recopilada de la siguiente forma:

Plantilla 1. Resumen de conclusiones de primer Taller de Unificación de Criterios.

Número de Dictamen	Resumen del Criterio	Posición 1	Posición 2	Recomendación

Dentro de este proceso, como coyuntura importante hubo cambio de Gobierno el 8 de mayo de 2010, por lo que la continuación del trabajo dependió de la voluntad política de las nuevas autoridades, a quienes se les presenta el proyecto de trabajo y la Carta de Entendimiento. Las nuevas autoridades señalan la unificación de criterios como prioridad de la nueva administración, lo que permitió la continuación de las actividades programadas con el apoyo total del nuevo Gobierno, incluso con más respaldo institucional, lo que sentó las bases para una conclusión exitosa del proceso. Los funcionarios que participaban en la Comisión eran todos directores y se requería de la inversión de muchas horas de trabajo y estudio, donde se caracterizó la labor por el gran sentido de pertenencia y responsabilidad del equipo.

Por tal motivo en el mismo mes se inician las sesiones de trabajo de la Comisión de Unificación de Criterios. Aproximadamente se llevaron a cabo 25 sesiones, de cuatro horas cada una, con la participación de los directores y dos funcionarios de alto nivel de las Direcciones de Asuntos Jurídicos, Dirección Nacional de

Revista Real Card

Inspección del Trabajo y Dirección Nacional de Asuntos Laborales (del total de funcionarios que participaron eran cinco hombres y cuatro mujeres).

De manera paralela y permanente siempre hubo acompañamiento y conducción a través de la Coordinadora Nacional del Proyecto REAL CARD, quien se encargó de sistematizar la información, recabar las minutas que incluían los compromisos y tareas pendientes para seguimiento, implementar y llevar al día las modificaciones solicitadas en cada uno de los criterios, a fin de tener la información actualizada en cada sesión.

Lo anterior permitió que entre junio y septiembre del 2010 se revisaran los 342 criterios del estudio que sirve como insumo. Para ello, además de las sesiones de trabajo semanales, se asigna trabajo independiente entre los nueve integrantes de la Comisión. Los productos obtenidos en el proceso se estudian minuciosamente y además se incorporaron los restantes 178 criterios jurídico – laborales que no se habían sometido a debate en el taller. Estos 178 temas fueron previamente seleccionados por la Dirección de Asuntos Jurídicos y se consideró que trataban temas menos controvertidos.

Las sesiones de la Comisión fueron conducidas con una metodología interactiva, que permitió un intercambio permanente entre todos los involucrados, para aportar a la discusión y a la unificación de los criterios. Es importante destacar que en las reuniones se contó siempre con la presencia de funcionarios de las direcciones de Inspección, Asuntos Laborales y Asuntos Jurídicos (nunca se sesionó en ausencia de alguna de las direcciones), para analizar la diversidad de posiciones en cada tema y de cada dependencia y alcanzar acuerdos.

En junio de 2010 se aprueban unos lineamientos para la actualización de los criterios y se dispone de la colaboración de una estudiante de derecho que extrae los principales temas de los dictámenes de la Dirección de Asuntos Jurídicos entre 2008 y 2010, resumiendo aproximadamente 800 dictámenes. Posteriormente,

entre septiembre y octubre, la Sub Dirección de Asuntos Jurídicos revisa los resúmenes y los sintetiza en aproximadamente 237 nuevos criterios que se presentan a la Comisión para su revisión, entre octubre y noviembre de 2010, nuevamente bajo la modalidad de sesiones de trabajo y estudio independiente. Este aporte de la Dirección de Asuntos Jurídicos permitió que el producto final del proceso de unificación abarcara los dictámenes que emitió entre 1999 y 2010.

El 17 de noviembre de 2010, un año después del primer taller de trabajo apoyado por REAL CARD, se realiza el taller para la validación del Compendio de Criterios Jurídico-Laborales. En esta actividad nuevamente se plantean observaciones, las cuales se analizan en cuatro sesiones de trabajo de la Comisión, donde se incorpora gran parte de las recomendaciones hechas por los grupos de trabajo. El proceso de revisión de los 579 criterios (342 del estudio de 2007 con los criterios de 1999 a 2007, y el aporte de la Dirección de Asuntos Jurídicos con los criterios de 2008 a 2010) concluye el 6 de diciembre de 2010, con los siguientes resultados:

- 1) 412 criterios unificados que se incorporan al Compendio de Criterios Jurídicos – Laborales del MTSS.
- 2) Más de 250 criterios con modificaciones de forma y fondo, pero que no implicaban un cambio de posición institucional, por lo que quedaron incorporados al Compendio de Criterios Jurídico – Laborales (estos criterios se contemplan entre los 412 ya mencionados).
- 3) 32 criterios con modificaciones de fondo importantes, que no se incorporan al documento final, dado, por ser temas acordados en el seno de la Comisión, lo que implica un cambio de postura institucional y en consecuencia quedan como insumos de la Dirección de Asuntos Jurídicos para que, en adelante, al presentarse una consulta relacionada con alguno de ellos, sea resuelta tomando en consideración los aportes hechos por la Comisión y que la modificación se refleje en un dictamen fundamentado que sirva de sustento jurídico.

III. COMPENDIO DE CRITERIOS JURÍDICO – LABORALES DEL MTSS.

Se evidencia que el Compendio de Criterios Jurídico-Laborales del MTSS es la culminación de un esfuerzo de muchos años de trabajo de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Además, constituye el cierre de un año de estudio y sesiones de trabajo permanentes de la Comisión, con el apoyo y facilitación de REAL CARD.

Esto permite alcanzar el objetivo principal del Compendio, que es constituirse en una herramienta de trabajo de acatamiento obligatorio para los funcionarios del MTSS, con criterios unificados que permitan proporcionar mayor seguridad jurídica a los usuarios. El Compendio, además, busca convertirse en un instrumento de estudio, consulta e información para trabajadores, empleadores, jueces, sindicatos, cámaras, asociaciones solidaristas, cooperativistas, estudiantes y profesionales de todas las ramas afines.

El producto final, como se expone, incorpora 412 criterios unificados de los principales temas expuestos por la Dirección de Asuntos Jurídicos entre 1999 y 2010. Los extractos que se incorporan al Compendio no son copia textual de los pronunciamientos de la citada dirección, sino que son resúmenes que reflejan el trabajo que se desarrolló en los talleres y con la Comisión, y que se sustentan en los dictámenes mencionados.

En la versión impresa del Compendio se incorporan únicamente los extractos acordados con la cita al dictamen del cual se derivan, mientras que en la versión en disco compacto se incluyen en formato word los dictámenes completos de la Dirección de Asuntos Jurídicos, con el propósito de que los funcionarios de la institución puedan profundizar en su estudio.

En el acto oficial de presentación del Compendio de Criterios Jurídico – Laborales 1999 – 2010, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Sandra Pizsk Feinzilber señaló que “El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su condición de institución rectora y ejecutora de la política Laboral y de seguridad social, definió como tarea

Marzo 2011

fundamental, para el buen ejercicio de sus responsabilidades, la realización de un acopio ordenado y sistemático de los diversos criterios técnico jurídicos -atinentes al ámbito laboral- que habían sido emitidos a lo interno de esta cartera ministerial. Así el documento que hoy ponemos a disposición de todos los costarricenses y especialmente de aquellos que diariamente se relacionan con el ejercicio y cumplimiento de los derechos laborales, es el resultado de un minucioso proceso de revisión y unificación de los criterios emitidos por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio, en los últimos diez años. Su meta es contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, su objetivo es constituirse en instrumento de estudio y análisis para quienes requieran directa o indirectamente de la información necesaria para practicar o hacer valer sus derechos laborales.”²

El Director Regional de REAL CARD, por su parte, manifestó que “El Compendio de Unificación de Criterios constituye una herramienta indispensable y de gran utilidad, para que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pueda mejorar su capacidad para contribuir al cumplimiento de la legislación laboral vigente en Costa Rica, por lo que se trata de una actividad que coincide totalmente con los objetivos de nuestro proyecto y su propósito de hacer un modesto aporte para que las normas laborales, especialmente los derechos fundamentales de los trabajadores, tenga un nivel de cumplimiento cada vez mayor en nuestros países.”³

Adicionalmente, en el acto de presentación la Ministra de Trabajo y Seguridad Social firma la Directriz sobre Unificación de Criterios DMT-001-2011, que legitima el documento y establece cuatro lineamientos principales:

² Licenciada Sandra Pizsk Feinziilber, Ministra de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, discurso ofrecido en el Acto de Presentación del Compendio de Criterios Jurídico – Laborales de Costa Rica, Salón Multiuso del Tribunal Supremo de Elecciones, 7 de febrero de 2011.

³ Luis Felipe Linares López, Director Regional del Proyecto Red de Asesoría Laboral de Centro América y República Dominicana, discurso ofrecido en el Acto de Presentación del Compendio de Criterios Jurídico – Laborales de Costa Rica, Salón Multiuso del Tribunal Supremo de Elecciones, 7 de febrero de 2011.

Revista Real Card

- 1) El Compendio de Criterios Jurídico – Laborales 1999 – 2010 es de acatamiento obligatorio para todos los funcionarios del MTSS.
- 2) El alcance de la obligatoriedad se extiende a la asesoría verbal, telefónica, por correo electrónico, escrita, la capacitación impartida por funcionarios de esta cartera ministerial a trabajadores y empleadores, y a los materiales formativos que emite tanto el propio Ministerio, como otras organizaciones que coadyuvan en esa labor de publicar folletos, trípticos y otros materiales en distintos formatos.
- 3) Se prevé un procedimiento para la actualización del Compendio, que permite promover la incorporación de nuevos temas y a su vez solicitar la revisión de los criterios ya incorporados al documento final.
- 4) Por último se establece una sanción disciplinaria a los funcionarios que se aparten de la posición institucional.

Luego de su presentación oficial se desarrolló un proceso de socialización y sensibilización sobre el Compendio con los funcionarios del MTSS, tanto de la sede central como las sedes regionales. De esa forma se logra entregarles de manera personal los ejemplares del Compendio y explicar sus alcances, así como las responsabilidades que derivan a partir de la Directriz DMT-001-2011. En febrero REAL CARD apoyó cuatro talleres, realizados en San José, Limón, Alajuela y Guanacaste (en este último participaron funcionarios de Puntarenas). El MTSS tiene el propósito de ampliar a otros sectores este proceso de difusión.

IV. CONCLUSIÓN

El Compendio de Criterios Jurídico – Laborales 1999 – 2010, como señalara la Licenciada Olga Umaña Ex - Directora de la Dirección de Asuntos Jurídicos "...busca que los usuarios puedan recibir una respuesta válida, oportuna y certera a sus inquietudes, indistintamente del funcionario o la funcionaria que los atendió o el lugar donde hizo la consulta. Esto será una garantía de que los usuarios sabrán cuáles son sus derechos y podrán hacerlos valer

Marzo 2011

en forma eficiente. Esto hará que los servidores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sintamos que aunque no podamos concretar procesos litigiosos a nivel judicial, sí podamos administrativamente dejar el terreno perfectamente preparado para la toma de decisiones precisas.”⁴

Este documento no está escrito en piedra. Por ser la primera vez que se dispone de un instrumento de esta naturaleza, se sabe que será objeto de estudio, revisiones minuciosas y, sobre todo, de retroalimentación, que permitirá perfeccionarlo y convertirlo en una herramienta cada día más sólida, en beneficio de los usuarios y de los funcionarios de la institución y, principalmente, que contribuya al cumplimiento de la legislación laboral vigente en Costa Rica.

V. BIBLIOGRAFÍA.

Directriz sobre Unificación de Criterios, número DMT 001-2011, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 7 de febrero de 2011.

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, número 1860 de 21 de abril de 1955.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Compendio de Criterios de Criterios Jurídico – Laborales, Primera Edición, San José, 2011.

Umaña Durán, Olga, Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupacional y Ex – Directora de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Revista REAL CARD, Número 2, 2010.

⁴ Umaña Durán, Olga, Op.Cit.

COMPENDIO DE CRITERIOS JURÍDICO LABORALES 1999-2010

Una experiencia de éxito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica con el apoyo del Proyecto REAL CARD



De izquierda a derecha: el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Sr. Álvaro Sojo, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Sra. Sandra Píszk, el Embajador de Canadá en Costa Rica, Sr. Cameron Mac Kay y el Director Regional del Proyecto REAL CARD, Lic. Luis Linares.

Marzo 2011

Nuevo proyecto de ASIES Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal

Esta iniciativa es financiada por el programa de **Actores No Estatales** de la Delegación de la **Unión Europea** en Guatemala, y es ejecutada por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Tiene una duración de tres años, que da inicio en enero de 2011.

La denominación economía informal se refiere a los trabajadores que carecen de cualquier protección de las leyes y garantías laborales y no están cubiertos por la seguridad social. En la mayoría de los países en desarrollo el sector informal abarca al menos al 65% de la Población Económicamente Activa (PEA). En el caso de Guatemala, esta cifra asciende al 71%, lo cual significa que buena parte de la ocupación que se genera en estos países carece de las garantías laborales mínimas y de cobertura de salud y jubilación.

La existencia de un alto sector informal plantea varios problemas: Desde la perspectiva del Estado significa incumplimiento de su deber de garantizar los derechos de sus ciudadanos, en materia de derechos laborales y de seguridad social. Asimismo, desde la perspectiva de la mayoría de pequeñas y medianas empresas, implica escasas oportunidades de crecimiento, ante

la imposibilidad de acceder al crédito bancario y la existencia de barreras burocráticas que entorpecen su registro. Todo ello dificulta mejorar la calidad de los productos y la tecnificación de la mano de obra, como condiciones para el acceso a mercados internacionales.

Objetivo general

Contribuir a fomentar las capacidades de la sociedad civil para el monitoreo y seguimiento a la implementación de políticas públicas destinadas a la formalización del sector informal, en el marco del objetivo de trabajo decente. Dichas políticas atenderán especialmente los ámbitos de la promoción de derechos laborales y la seguridad social, y la creación de empleo.

Objetivo específico

Promover la búsqueda de consensos multisectoriales, que favorezcan la implementación de políticas públicas orientadas a la formalización de trabajadores del sector informal, para identificar las mejores prácticas para la implementación de políticas públicas de formalización.

Destinatarios y beneficiarios

Los destinatarios de la acción propuesta son las instituciones públicas responsables de la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo y la temática relacionada con la informalidad, particularmente el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Los beneficiarios directos son las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de trabajadores, en cuanto a su capacidad de incidencia; los trabajadores del sector informal, en lo que se refiere a la implementación de medidas que los beneficien directamente; y la población trabajadora en general, pues la acción propuesta

Revista Real Card

contribuirá a un funcionamiento más eficiente del mercado de trabajo.

Resultados esperados

- Elaborar insumos técnicos para la formulación e implementación de la Agenda Nacional de Trabajo Decente.
- Sistema de indicadores de Trabajo Decente para Guatemala.
- Organizaciones de la sociedad con capacidad para dar seguimiento a la implementación de la Agenda de Trabajo Decente.
- Diálogo político estratégico facilita la implementación de las conclusiones y recomendaciones de la Hoja de Ruta para la Formalización, elaborada por el proyecto Promoviendo los Derechos Laborales del Sector Informal (PILAR por sus siglas en inglés).

Principales actividades

Diagnóstico participativo (12 meses de duración). Comprenderá acciones, destinadas a la producción de insumos para las siguientes etapas. Especialmente en las áreas de la generación insumos para la Agenda Nacional de Trabajo Decente, y el establecimiento de un sistema de indicadores sobre este tema.

Discusión multi-actores (12 meses de duración). Se enfocará en los mecanismos que permitan identificar consensos y disensos para la implementación de políticas públicas para fomentar la formalización. Se utilizará la metodología de Mesa Ampliada, que asegurará un clima de confianza y respeto entre los interlocutores, para que a partir del tratamiento técnico de la temática, se establezcan las bases que faciliten la toma de decisiones políticas.

Marzo 2011

Incidencia y acompañamiento (27 meses de duración). En esta etapa se combinarán las acciones de cabildeo e incidencia, para lograr que los productos del proyecto sean conocidos y eventualmente apropiados por los tomadores de decisiones. Con las acciones de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de la institucionalidad pública, se espera que puedan participar con mayor capacidad de propuesta e incidencia en los procesos de formulación e implementación de políticas relacionadas con el trabajo informal y su formalización.

Convenio Tripartito de Coordinación y Cooperación MINTRAB – FMLL - ASIES

Para formalizar la cooperación y la coordinación de las acciones que involucran a las tres instituciones, se suscribió un Convenio Tripartito de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión (MINTRAB), la Fundación Mario López Larrave (FMLL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Mediante el convenio, las instituciones signatarias se comprometen a prestarse toda la ayuda, asistencia técnica y colaboración necesarias para una eficiente y eficaz ejecución de las actividades del proyecto y el logro de los objetivos del mismo. Tanto el MINTRAB como la FMLL son actores clave y al mismo tiempo destinatarios de diversas acciones contempladas en el proyecto, por lo que la suscripción del convenio constituye un importante paso para asegurar su exitosa ejecución.

Suscribieron el convenio el Ministro de Trabajo y Previsión Social en funciones Carlos Machado; el Director de la Fundación Mario López Larrave, Francisco Mendoza; y la Secretaria Ejecutiva de ASIES, Raquel Zelaya, con la presencia del Representante de la Delegación de la Unión Europea en Guatemala, Moisés Mérida y del Secretario Ejecutivo Adjunto de ASIES, Luis Linares.

Revista Real Card

Equipo del proyecto

Luis F. Linares López

llinares@asies.org.gt

Michel Andrade Heredia

mandrade@asies.org.gt

Otto Navarro Monzón

onavarro@asies.org.gt



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	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M	Redacción	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M
Análisis	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M	Conclusiones	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M
Información	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M	Formato	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M
Síntesis	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M	Recomendaciones	<input type="checkbox"/> MB	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> R	<input type="checkbox"/> M

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

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

SÍ _____ NO _____

Si la respuesta es afirmativa, pase a la siguiente pregunta

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

7. ¿Ha leído otras ediciones de la Revista?

SÍ _____ NO _____

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

Muy Bueno _____ Regular _____

Bueno _____ Malo _____

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

a. _____

b. _____

c. _____

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

La versión electrónica la puede encontrar en la página www.asies.org.gt.



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

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

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

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



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



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).