



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

REVISTA REAL CARD

No. 5 - Junio 2011

Guatemala

Canada 

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

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

REAL CARD

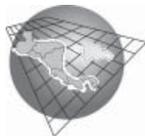


**Red de Asesoría Laboral de Centro América
y República Dominicana**

*REVISTA
REAL CARD*

**No. 5 - Junio 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/Cindy Sabat
Costa Rica
Reynaldo Flores, El Salvador
Adrián Zapata, Guatemala
Floribeth Rodríguez, Honduras
Didier Alemán, Nicaragua
Carlos De Icaza, Panamá
Héctor Arias
República Dominicana

Editora:

Ana Ma. de León de Specher

Diseño y diagramación

Herbert A. Méndez Jocol

Canada

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



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

Comentarios:

linares@asies.org.gt
agonzalez@asies.org.gt
oloarca@asies.org.gt

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

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

Indice

Presentación	5
Ha muerto Oscar Ermida, un gran laboralista universal <i>Antonio Baylos</i>	7
Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación <i>Oscar Ermida Uriarte</i>	11
Medición de los impactos laborales del DR-CAFTA <i>José Guillermo López López</i>	35
El movimiento sindical de América Central y el Caribe en la ruta unitaria <i>Rodrigo Aguilar Arce</i>	49
El derecho del trabajo y la precariedad en el empleo <i>Manuel Ramón Herrera Carbuccia</i>	81
Una aproximación a la informalidad y las políticas públicas en América Latina <i>Michel Andrade</i>	93
El diálogo social como hilo conductor del Proyecto CULTIVAR <i>Adelina Vásquez López</i>	107

Junio 2011

**Panorama de las condiciones de trabajo
en América Latina**

Jürgen Weller

123

Desarrollo humano e informalidad

Rubén Narciso

145

Presentación

Con gran satisfacción presentamos a nuestros lectores el quinto número de la **REVISTA REAL CARD**, editada por el proyecto RED DE ASESORÍA LABORAL DE CENTRO AMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA (REAL CARD), que es ejecutado en los siete países de la subregión integrada por Centro América y República Dominicana.

El proyecto REAL CARD incluye entre sus actividades esta experiencia en materia editorial, a través de la cual buscamos hacer un aporte al conocimiento, discusión y reflexión sobre temas vinculados con el mundo del trabajo, con carácter multidisciplinario y desde diferentes perspectivas, para aportar un grano de arena a la solución de la siempre compleja realidad laboral de nuestros países.

Este número 5 de la **REVISTA REAL CARD** sale con una nota de duelo, debido a la sentida e irreparable pérdida que representa el fallecimiento del Doctor **Oscar Ermida Uriarte**, connotado miembro de la ilustre escuela iuslaboralista uruguaya, quien gozaba de universal reconocimiento por la magnitud y la calidad de su obra.

Tuvimos el honor de conocer al Doctor Ermida Uriarte con ocasión del *Seminario internacional de derecho laboral con ocasión del 10º aniversario de la Declaración de la relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, realizado en Antigua Guatemala el 30 y 31 de octubre de 2009. En dicho seminario, organizado por el Programa de Acceso a Justicia de la Fundación Soros Guatemala, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar,

la Fundación Mario López Larrave y ASIES, el Doctor Ermida Uriarte dictó una conferencia sobre *Las Normas internacionales del trabajo en los procesos de integración*, que esperamos publicar en el próximo número de REAL CARD.

Con relación al artículo que publicamos en este número, una verdadera disertación magistral titulada *Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación*, cabe señalar que el Dr. Ermida Uriarte atendió nuestra solicitud a pesar de los serios quebrantos de salud que padecía y sobre cuya magnitud no teníamos idea, hasta que en uno de los mensajes en los que hacíamos votos por su salud, nos dice que tenía algunos días malos y otros no tan malos. No obstante, y para honra de nuestra revista, envió lo que probablemente es el último trabajo salido de su mente privilegiada.

Adicionalmente al artículo del Dr. Ermida Uriarte y de un artículo homenaje a su memoria, del Profesor Antonio Baylos, de la Universidad de Castilla-La Mancha, España; la **REVISTA REAL CARD** se honra con las valiosas colaboraciones del Dr. Manuel R. Herrera Carbuccia, de República Dominicana, con su artículo sobre el derecho del trabajo y la precariedad en el empleo; de Don Rodrigo Aguilar Arce, uno de los más destacados dirigentes sindicales de Costa Rica y Centro América, sobre el proceso unitario del movimiento sindical centroamericano y del Caribe; del Maestro José Guillermo López López, de Nicaragua, sobre la medición de los impactos laborales del DR-CAFTA; de la Licenciada Adelina Vásquez, de Honduras, sobre la experiencia del Proyecto Cultivar en su país; del Doctor Michel Andrade, de Ecuador, sobre informalidad y políticas públicas; del Licenciado Rubén Narciso, guatemalteco, su análisis estadístico sobre la relación entre informalidad y desarrollo humano; y finalmente, un artículo del Doctor Jürgen Weller, en donde presenta el panorama laboral de América Latina, que reproducimos gracias a la autorización de la Revista Nueva Sociedad.

Luis Felipe Linares López
Coordinador Regional de REAL CARD

Ha muerto Oscar Ermida, un gran laboralista universal



Antonio Baylos*

En la tarde montevideana del 7 de junio ha fallecido nuestro gran amigo y maestro de laboralistas, Oscar Ermida Uriarte. El acontecimiento ha conmocionado a todos los académicos, magistrados, funcionarios y profesionales dedicados al derecho del trabajo en el área cultural latinoamericana.

Oscar Ermida era sin duda alguna el profesor y experto iuslaboralista más conocido y reconocido en toda el área cultural hispano parlante, y de los pocos juristas del trabajo latinoamericanos que frecuentaba permanentemente los medios europeos. Entre nosotros, era una presencia constante y permanente en las actividades de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) y en concreto en su curso de posgrado en derecho que se celebra todos los eneros, al comienzo del año, en Toledo. Su actividad docente, su capacidad proteica para intervenir en tantas y tantas actividades académicas y su disponibilidad generosa le hacían una persona indispensable para el éxito de cualquier curso, jornada o seminario.

* Español. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la UCLM (Ciudad Real). Dirige la Revista de Derecho Social y el instituto de investigación universitario Centro Europeo y Latinoamericano para el Diálogo Social. Entre sus libros más recientes se encuentran *Inmigración y Derechos Sindicales* (2009) y *Sindicalismo y Derecho Sindical* (42009). También ha publicado *Derecho del Trabajo: modelo para armar* (1991) y, en colaboración con Juan Terradillos, *Derecho Penal del Trabajo* (1997), con Jesús Cruz y María Fernanda Fernández, *Instituciones de Derecho Procesal Laboral* (1995), y ha coordinado con Joaquín Aparicio *Autoridad y democracia en la empresa* (1992).

Junio 2011

OEU, como acostumbraba a firmar los mensajes, había tenido una larga experiencia profesional en la OIT. Desde el año 1986 hasta 2005 fue funcionario técnico de la OIT, ocupando sucesivamente los puestos de Consejero Regional en Derecho del trabajo y Relaciones Laborales para América latina, Director de Relasur, Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales y, en fin, especialista del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la OIT – Cinterfor/OIT.

Catedrático de Derecho del trabajo en la Universidad de la República del Uruguay en Montevideo, discípulo de Américo Pla, del que heredó la dirección del famosísimo “Grupo de los miércoles”, fue distinguido con la pertenencia a varias asociaciones de mérito. Era miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y miembro correspondiente de la Academia Brasileña de Derecho del Trabajo. Fue además, director de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Derecho de su país y presidente de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Dirigía la revista Derecho Laboral, órgano decisivo en el iuslaboralismo no sólo uruguayo, y codirigía con Antonio Baylos la Revista de Derecho social - Latinoamérica, una aventura en la que Hugo Barretto, Guillermo Gianibelli y Joaquín Aparicio con los dos co-directores habían emprendido intentando ayudar a construir un espacio cultural latinoamericano para los juristas del trabajo, en el que se pudieran poner en común experiencias y aportaciones teóricas en la construcción de un discurso “neo-laboralista”, que diera apoyo a una lógica emancipatoria de la explotación en el trabajo. Cada dos años organizaba en Montevideo un seminario de la Revista sobre temas candentes de evidente actualidad. Este año está previsto para el 22 a 24 de junio y en él trabajó hasta su último aliento Oscar Ermida. A él estará dedicado.

Su contribución teórica y práctica a los movimientos sociales representativos del trabajo o que buscaban la consolidación y el desarrollo de la ciudadanía social, fue impresionante. En relación

Revista Real Card

con la Confederación Sindical de las Américas, su participación doctrinal y teórica ha sido extraordinariamente relevante en el tema de los derechos sociales como eje estratégico del sindicato. En la última sesión del Tribunal Internacional de la Libertad Sindical, se le dedicó un recuerdo solidario reconociendo su importancia en la delimitación de estos lugares de resistencia y de denuncia.

Las obras de Ermida son inmensas e importantes. Es preciso un examen detenido de su producción científica para dar cuenta del vigor y de la inteligencia de su hacer doctrinal. Sus discípulos son muchos y atestiguan su forma suave pero contundente de dirigir sus investigaciones. En sus últimos días se dedicó con todo a corregir la tesis de maestría de una de sus discípulas, Natalia Colotuzzo, cuya obra se juzgará el propio 23 de junio en la Facultad de Derecho como homenaje sentido a la capacidad de Ermida de crear nuevos talentos, de ser un verdadero maestro de investigadores y docentes.

Lo conocí personalmente en Brasilia, con ocasión de un congreso sobre la libertad sindical y el convenio 87 de la OIT en aquel país. Desde entonces nos hicimos amigos y hemos recorrido un largo trecho juntos, siempre beneficiándome de su saber, de su prudencia en la administración de las cosas y la evitación de litigios, de su inteligencia aguda para saber mostrar el lado más sugerente de aproximarse a los fenómenos de regulación del trabajo y de la relación social que se genera alrededor. Era un hombre de ingenio, pero modesto en sus expresiones y en su propia presencia. Tenía un muy acentuado sentido del humor, y creo que ese gusto suyo por la ironía, también sobre él mismo, nos permitió un amplio espacio de complicidades.

Su muerte es un gran disgusto y deja una sensación de vacío. Normalmente las palabras no pueden dar cuenta de la desolación que deja la pérdida de un amigo. Sé que su figura como teórico y doctrinario no sufrirá apenas por su desaparición física, y que deja un grupo cohesionado de amigos, colegas y discípulos que preservarán su legado. También nosotros, desde la UCLM, desarrollaremos esta labor. Pero nada podrá aplacar la certeza

Junio 2011

terrible de que con él desaparece uno de los grandes juristas del cosmopolitismo universalista, una persona que empeñó tantos esfuerzos en justificar y defender un sistema de derechos protegidos y garantizados en todas las partes por el mero hecho de formar parte de una cultura civilizatoria de emancipación social y humana (8/6/2011).

<http://baylos.blogspot.com/2011/06/ha-muerto-oscar-ermida-un-gran.html>

Algunas de las obras escritas por Oscar Ermida Uriarte:

- *Las transformaciones de la empresa en el Derecho del trabajo*, (coordinador, con Mario Ackerman, Adrián Goldin y Juan Raso Delgue), Buenos Aires 2007.
- *La dimensión social del Mercosur*, Montevideo 2004.
- *La flexibilidad*. 1ª ed., Montevideo, 2000.
- *Formación profesional en la negociación colectiva* (en colaboración con Jorge W. Rosenbaum Rímolo), Montevideo 1998.
- *Mercosur y Derecho Laboral*, Montevideo 1996.
- *El Derecho sindical en América Latina*, Montevideo 1995 (coordinador, junto con Antonio Ojeda Avilés).
- *La negociación colectiva en América Latina*, Sevilla 1993 (editor, junto con Antonio Ojeda Avilés).
- *Experiencias de flexibilidad normativa*, Santiago 1992 (en colaboración con Umberto Romagnoli y Francisco Tapia).
- *Las relaciones de trabajo en América Latina*, Lima 1991.
- *Sindicatos en libertad sindical*, 1ª edición: Montevideo 1985.
- *La concertación social*, 1ª edición: Lima 1987.
- *Estudios sobre la concertación social*, Lima 1986 (en colaboración con Octavio Bueno Magano, Néstor de Buen y Mario Pasco Cosmópolis).
- *Empresas multinacionales y derecho laboral*, Montevideo 1981.
- *Consejos de empresa y comisiones paritarias*, Montevideo 1978 (en colaboración con Raúl H. Varela).

Protección, igualdad, dignidad, libertad y no discriminación

Oscar Ermida Uriarte¹

Introducción

El objetivo inicial de este estudio era el de formular una breve teoría básica de la discriminación laboral, pero apenas iniciada esa tarea, percibimos que ella requería, previamente, ubicar el principio de no discriminación en la dogmática general del Derecho del trabajo. Primero, porque ello permitirá resaltar la importancia de la cuestión en el conjunto de los valores y principios del Derecho del trabajo; segundo, porque la no discriminación debe ser apropiadamente distinguida del género al que pertenece, la igualdad; tercero, porque al mismo tiempo se entrelaza muy fuertemente, por un lado, con el principio básico del Derecho laboral, el de protección, mientras que por otro, lo hace con valores o *metaprincipios* del Derecho de los derechos humanos, como los de dignidad y libertad; y cuarto, finalmente, porque de ese modo, la igualdad y la no discriminación se insertan en el sistema de los derechos humanos laborales.

En todo caso, hay un punto de partida: la relación de trabajo es una relación de poder entre desiguales, en la que hay una parte fuerte

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

Junio 2011

y otra débil. Por tanto, es un campo fértil para la discriminación. Discrimina quien puede y no quien quiere y el empleador tiene el poder para hacerlo. Entonces es natural que el Derecho laboral prohíba la discriminación, que agrede o contradice principios fundamentales, como los de igualdad, protección del más débil y el de dignidad de la persona humana. Así, la no discriminación es, sin duda, uno de los mandamientos o principios del Derecho del trabajo.

En la primera parte de este ensayo, analizaremos los valores y principios fundamentales que sientan las bases del Derecho laboral, tales como los de igualdad, protección, dignidad y libertad, en los cuales se inserta la no discriminación; de paso, esto nos permitirá repasar las bases fundamentales del Derecho del trabajo en su conjunto. En la segunda parte y definida su ubicación en la dogmática del Derecho laboral, analizaremos sí, el contenido del principio de no discriminación en el trabajo.

I. LOS VALORES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Entre los principios y valores fundantes del Derecho laboral, deben resaltarse los de igualdad, protección, dignidad y libertad.

1. Igualdad

A veces se sostiene que el principio de igualdad no es exclusivo del Derecho laboral o que no es uno de los principios de nuestra disciplina². Sin embargo, parece que en verdad, la igualdad es el valor inicial que da fundamento a todo el Derecho del trabajo y al resto de sus principios.

Lo que sucede – y de ahí la confusión, es que la igualdad que orienta al Derecho laboral, no es la igualdad formal y abstracta del liberalismo, según la cual “todos somos iguales ante la ley” – una ley ciega que no distingue entre pobres y ricos, entre poderosos y débiles, entre poseedores y desposeídos, sino la igualdad real o material, que intenta corregir aquellas diferencias. Es tradicional distinguir aquella igualdad formal o abstracta del primer Derecho civil, de esta igualdad material o real del Derecho social, del mismo modo que se distingue la igualdad ante la ley, de la igualdad a través de la ley.

El Derecho del trabajo no es un ordenamiento jurídico igual para todos, sino desigualador o compensatorio. En efecto, la igualdad del Derecho social es diferente a la igualdad del Derecho privado clásico, que “candorosamente”³ parte de la suposición de que todos somos iguales. En efecto, el Derecho civil tradicional supone esa

² PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Los principios del Derecho del trabajo*, 3ª. ed., Buenos Aires 1998, págs. 409 y sigs.

³ BARBAGELATA, Anibal Luis, *La democracia*, Montevideo 1983, pág. 39. El autor se pregunta “¿cuál es la noción democrática de la igualdad?”, respondiéndose que es “la igualdad final, de resultados”. En efecto, agrega, “como los hombres ni son todos iguales ni están todos en igual posición (...), tratándolos de la misma manera por el Derecho no se consigue la igualdad, sino el opósito, la consolidación de las desigualdades existentes, cuando no la agravación de tales desigualdades” (pág. 40). “La igualdad de derechos no sería bastante para compensar la desigualdad de condiciones” (pág. 41). Por eso, “en ocasiones has que aquistar la igualdad mediante un tratamiento jurídico desigual, pero de intención y sentido compensatorios” (pág. 42). Este es, concluye, lo que se ha hecho, “desde su precoz lanzamiento, en la legislación laboral y de la seguridad social uruguaya” (pág. 43).

igualdad, y por tanto se abstiene. El Derecho laboral, en cambio, constata una desigualdad e intenta corregirla.

Por tanto, la igualdad del Derecho del trabajo – y del Derecho social en general – es la igualdad material, igualdad compensatoria o “igualación”⁴. *Todo el Derecho laboral es una consagración o aplicación del principio de desigualdad compensatoria o igualación*. Más aún: esta clase de igualdad es la gran innovación del Derecho del trabajo: la igualdad como objetivo o meta y no solo como supuesto o punto de partida⁵.

Y por eso el Derecho del trabajo es protector.

2. El principio protector

El Derecho del trabajo protege al trabajador para reducir la desigualdad propia de la relación de trabajo o para evitar los peores efectos de esa desigualdad. Así, la desigualdad es el fundamento último de la protección. Si no fuera por ella, la protección no se justificaría.

Por una parte, parece claro que el de protección es el principio básico o central del Derecho del trabajo. El Derecho laboral es protector o carece de razón de ser. Tanto que es posible sostener que los demás principios del Derecho laboral (como los de primado de la realidad, irrenunciabilidad y continuidad) pueden reconducirse al principio de protección, deducirse de él⁶.

Por otra parte, y de manera análoga, también puede sostenerse que la protección se deduce del principio de igualación. Se protege al trabajador para corregir la situación de desigualdad en

⁴ ROSENBAUM, Jorge, *Los problemas actuales de la justicia del trabajo en América latina*, en revista Derecho Laboral t. XXXVI No. 169, Montevideo 1993, pág. 120.

⁵ RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la filosofía del Derecho*, México 1951, pág. 152, cit. por BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *El particularismo del Derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*, Montevideo 2009, pág. 20.

⁶ Ackerman sostiene que si “algún principio debe existir” ese no podría ser otro que el de protección, citado en *Tratado de Derecho del trabajo* (Dir.: ACKERMAN, Mario; Coord.: TOSCA, Diego), Buenos Aires 2005, t. I, pág. 314 y nota 33.

la que se encuentra. En el fondo, la tutela es un instrumento de la desigualdad compensatoria.

La protección del débil es el instrumento de la igualación. Se protege para corregir o aminorar la desigualdad. La protección es la manera de igualar o reducir la desigualdad vertical entre empleador y trabajador, entre arriba y abajo.

Por eso mismo, por actuar como correctivo de la realidad, la ley laboral está más expuesta que otras al incumplimiento y necesita de mecanismos de garantía que aseguren su eficacia, tales como la inspección del trabajo, la justicia y el proceso especializados, la autotutela colectiva y eventualmente un Derecho penal del trabajo.

3. La dignidad de la persona humana

La igualdad es pues, fundamento del principio tuitivo y por tanto, del Derecho laboral todo. Pero no solo lo es la igualdad, sino también la dignidad, el otro gran *valor* o *metaprincipio* de los derechos humanos, lo que coloca al Derecho del trabajo en el tronco mismo del sistema de derechos fundamentales. En efecto, todos los derechos humanos se basan en los valores de igualdad y dignidad, mientras que la tutela laboral procura – entre otros objetivos –, preservar la dignidad del trabajador.

El de dignidad es un concepto antiguo que proviene de la filosofía griega y en especial de los estoicos, pasando por el cristianismo y por Kant, para desembocar en el Preámbulo de la Declaración Universal de los derechos humanos de la ONU (1948), de conformidad con el cual, “la dignidad es inherente a todos los miembros de la familia humana”.

Trátase, según ha expresado el Tribunal Constitucional español, de la estima que merece toda persona por el solo hecho de serlo; es el respeto debido a todo ser humano y su *derecho a vivir una vida digna*. Incluye, por tanto, el derecho a condiciones mínimas de existencia que deben ser aseguradas por el Estado y por el

orden económico⁷. Y en el mundo del trabajo, el derecho a tener una vida digna depende del hecho de poseer un trabajo decente o digno⁸.

Pero además, la dignidad es hoy un valor muy próximo al de igualdad⁹. Hoy *no hay dignidad sin igualdad*. En efecto, si todos somos iguales, todos debemos gozar de los derechos esenciales a la dignidad. Así, actualmente, la igualdad forma parte de la dignidad; forma parte del contenido esencial de la dignidad; la igualdad es condición de la dignidad.

Por eso, la desigualdad no justificada agrede a la dignidad. La dignidad es incompatible con la desigualdad injustificada.

De este modo, la protección del trabajador se apoya en la igualdad y en la dignidad¹⁰. Y la discriminación viola tanto la igualdad como la dignidad. Por eso, el Derecho del trabajo, que protege a todos los trabajadores, con mayor razón protege a los más expuestos, generalmente discriminados, a los más débiles entre los débiles. Así es como se llega a la no discriminación, a partir de la igualdad, la dignidad y la protección.

Pero antes de entrar directamente en la no discriminación, permítasenos un paréntesis sobre el tercer valor o *metaprincipio* propio de los derechos humanos, al que también responde el Derecho del trabajo: el de libertad.

4. Libertad

La protección propia del Derecho laboral se funda en la igualdad y en la dignidad, como ya se vio, pero también en la libertad.

⁷ FURTADO, Emmanuel, *Preconceito no trabalho e a discriminacao por idade*, Sao Paulo 2004, págs. 164 y 120

⁸ *"Vida digna es trabajo decente"*, rezaba un cartel en el auditorio Marcelino Camacho de Comisiones Obreras (CCOO) observado en Madrid en enero de 2010

⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes, *Direito constitucional*, 6ª. ed., Coimbra 1993, p. 363 y MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito constitucional*, 3ª. ed., Coimbra 2000. t. 4, p. 183, ambos citados por ALVES LIMA, Firmino, *Asedio sexual e o meio ambiente de trabalho*, en Revista da AMATRA XV, Campinas 2010

¹⁰ Ya habíamos esbozado una formulación similar a esta en *Ética y Derecho del trabajo*, en GRUPO DE LOS MIÉRCOLES, "Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Alvarez", Montevideo 2004, págs. 36-37. Aquí intentamos ampliarla y afinarla.

Revista Real Card

Si bien no puede discutirse el reconocimiento y la jerarquía de la libertad como uno de los valores o *metaprincipios* fundamentales del sistema de derechos humanos, existe, en cambio, una gran de controversia en cuanto a cuál sea su contenido esencial¹¹.

Simplificando en exceso ese panorama, puede distinguirse, por un lado, una noción de libertad como ausencia de coerción (libertad negativa), concepción propia del paleoliberalismo, defendida a ultranza por Hayek¹². Por otro lado, se desarrolló una concepción de la libertad como autodeterminación o como capacidad concreta de actuar¹³ (libertad positiva, material, sustancial o efectiva). Es la manejada, desde los estoicos¹⁴ por Capitant¹⁵, Nicolliello¹⁶, Jiménez de Aréchaga¹⁷, Aníbal L. Barbagelata¹⁸, y Burgoa¹⁹, entre muchos otros y supone no solamente la ausencia de coerción, sino además, el reconocimiento de una esfera de poder^{20 21}.

¹¹ En efecto, "no hay acuerdo en punto a determinar qué se entiende por libertad en sentido jurídico" (BARBAGELATA, Anibal L., *Derechos fundamentales*, 2ª. ed., Montevideo 2002, pág. 9).

¹² HAYEK, Friedrich von, *Los fundamentos de la libertad*, trad. esp., Madrid 1992, págs. 32-33 y 40 (nota 21)

¹³ Como la defendida por Amartya SEN y Ronald DWORKIN, con diferencias entre ellos (conf. RUZYK, Carlos Eduardo, *Institutos fundamentais do Direito civil e liberdade(s). Repensando a dimensao funcional do contrato, da propriedade e da familia*, Curitiba 2011, pág. 16).

¹⁴ "La libertad consiste en disponer de sí mismo" (conf. FERRATER MORA, José, *Diccionario de filosofía abreviado*, Barcelona 1962, pág. 219)

¹⁵ "Poder de obrar según la propia determinación" (CAPITANT, Henri, *Vocabulario jurídico*, trad. esp., Buenos Aires 1975, pág. 345)

¹⁶ "Predominio de la voluntad y ausencia de dominación ajena en la conducta de los hombres" (NICOLIELLO, Nelson, *Diccionario jurídico*, Montevideo 1995, pág. 108)

¹⁷ Entre otras cosas, "derecho a la autonomía personal" (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, *Introducción al derecho*, Montevideo 2007, pág. 142).

¹⁸ "Una esfera de acción autónoma" (BARBAGELATA, Anibal L., *ob.cit.*, pág. 10).

¹⁹ "Un derecho público subjetivo" que consiste en la "potestad genérica de actuar, real y trascendentemente" (BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 22ª. ed., México 1989, págs. 304 y 309-310)

²⁰ Lo que lleva a Foucault a proponer como rasgo de la libertad positiva, la "insumisión al poder", en el sentido de la posibilidad de resistirlo (conf. RUZYK, Carlos Eduardo, *ob.cit.*, págs. 47-48).

²¹ Por cierto, hay muchas otras clases o concepciones de la libertad (libertad individual y colectiva; libertad civil y política; libertad política de opción y libertad política de participación; libertad política y libertad económica; etc.). Aquí solo hemos hecho referencia a una de las dicotomías más directamente relacionadas con el aspecto laboral.

¿Y qué tiene que ver todo esto con el Derecho del trabajo? Pues que precisamente la relación de trabajo es una relación de poder que limita severamente la libertad del trabajador²².

Como dice Ackerman, toda vez que “se trabaja por necesidad (...), se limita severamente la libertad de quien trabaja”; “cuando existe necesidad – y especialmente la necesidad de obtener los recursos para la subsistencia -, escaso espacio resta para elegir o para decir que no y muy reducido queda entonces el territorio de la libertad”. “El trabajo por necesidad, subordinado o por cuenta ajena, es decir, sometido al poder de un empleador, supone, para la persona que trabaja, una progresiva e inevitable pérdida de libertad”²³

Esta pérdida de libertad está claramente reconocida en el Derecho positivo laboral uruguayo, que define el tiempo de trabajo efectivo como aquel “en que un obrero o empleado deja de disponer libremente de su voluntad”²⁴

Siendo así, y atendiendo a las dos grandes concepciones de libertad antes sintetizadas, el Derecho del trabajo tiene como objetivos: a) garantizar al trabajador algún grado de libertad negativa (liberándolo de la coerción patronal o limitando la extensión o intensidad de la misma), y b) garantizarle, además, algún grado de libertad positiva, de capacidad de autodeterminación, de poder o contrapoder.

En efecto, toda la estructura del Derecho laboral apunta a garantizar – dentro y fuera de la relación de trabajo -, un mínimo de libertad al ser humano que trabaja. Dentro y durante la relación de trabajo, los derechos inespecíficos, de ciudadanía en la empresa o derechos fundamentales de la persona trabajadora, apuntan a

²² Los análisis histórico filosóficos de Foucault destacan cómo la carencia de libertad siempre acompañó al trabajador industrial: primero en la misma prisión, durante el período de represión directa, luego en las “fábricas-prisión” y finalmente en la apropiación del tiempo de trabajo (FOUCAULT, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, trad. esp., Buenos Aires 2005, págs. 128-130 y 137-139 y *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, trad. esp., Buenos Aires 2008, págs.- 76-77 y 81-82). También denuncia cómo la ficción del contrato (de trabajo) intenta legitimar el ejercicio del poder disciplinario del empleador (Idem, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, trad. esp., Servicio de Documentación en Ciencias Sociales, Ficha 281, pág. 80)

²³ *Tratado...*, cit., págs. 16 a 19 y 25.

Revista Real Card

limitar la subordinación o dependencia a que la relación de trabajo la somete; en igual sentido operan las normas específicamente laborales que limitan o condicionan el ejercicio del poder de dirección del empleador. Al mismo tiempo, al limitar la duración del tiempo de trabajo, garantizar descansos, etc., se apunta a generar un tiempo liberado de esa subordinación o dependencia²⁵.

Limitando la libertad del empleador, el Derecho del trabajo garantiza un espacio de libertad al trabajador.

Demás está decir que este rescate de parte de la libertad del trabajador intentado por el Derecho laboral, se entrelaza estrechamente con la dignidad (la libertad es obviamente esencial a la dignidad), y con la igualdad (la preservación de un espacio de libertad del trabajador es asimismo, un mecanismo de igualación y por tanto, también de protección). Y al mismo tiempo, todo esto refuerza la pertenencia del Derecho laboral – o la protección del trabajador –, al sistema de los derechos humanos²⁶.

5. Breve resumen parcial

De conformidad con lo que antecede, corresponde subrayar que la protección del trabajador, propia del Derecho laboral, encuentra su fundamento en la necesidad de realizar la igualdad y de preservar la dignidad y la libertad del trabajador.

²⁴ Art. 6 del decreto de 29 de octubre de 1957. Del mismo modo, Domingo ARENA fundamentó su voto en favor de la ley 5.350 de 17 de noviembre de 1915, sosteniendo que “todo hombre que trabaja para otro, durante todo el tiempo que trabaja está sometido a otro; ha enajenado su voluntad a otro, ha dejado de ser un hombre libre” (diario “El Día”, Montevideo 22 de octubre de 1915, *cit.* por MACHADO, Carlos, *Historia de los orientales*, 4ª. ed., Montevideo 1985, t. III, pág. 37)

²⁵ *Conf.* LÓPEZ, Diego, *Libertad y seguridad en el trabajo*, en Revista Laboral Chilena, Julio 2009, págs. 53-59

²⁶ Cabe todavía, una advertencia sobre el alcance de la libertad en la protección propia del Derecho laboral. La proscripción del trabajo forzoso se funda en la libertad, claro está, pero ésta no se agota en aquella. La prohibición del trabajo forzoso (incluida en la ejemplificación minimalista de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la Declaración de la OIT de 1998) es solamente la expresión mínima de la libertad en el Derecho del trabajo. Hay aquí una analogía con la relación entre igualdad y no discriminación. La no discriminación es parte de la igualdad, que la supera ampliamente, del mismo modo que la prohibición del trabajo forzoso forma parte de la libertad, que también la supera ampliamente (*V. infra*, 5 y II.1). La interdicción del trabajo forzoso apenas es el primer paso – tan necesario como insuficiente – del camino de la libertad del trabajador.

Junio 2011

Siendo así, y estando la igualdad en el centro de la estructura dogmática del Derecho del trabajo, resulta inevitable prohibir la discriminación, que agrede por igual la igualdad, la dignidad y la libertad del trabajador, haciendo vana la pretensión de protección, especialmente la de los más expuestos o desvalidos de los trabajadores.

Esta es la ubicación de la no-discriminación en la dogmática del Derecho laboral. Este es el contexto científico en el que puede ensayarse un esbozo de teoría de la discriminación en el trabajo.

II. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

1. Igualdad y no discriminación

Igualdad y no discriminación no son la misma cosa. El principio de igualdad es el mayor, que incluye al de no discriminación. Esta es un derivado de aquella, una concreción, efecto o reflejo de la igualdad²⁷. La igualdad es el género y la no discriminación es una de sus especies. Un instrumento de la igualdad. Se trata de una prohibición (no discriminar) en el marco del objetivo de la igualdad. Para alcanzar la igualdad hay que empezar por no discriminar. La no discriminación es el contenido mínimo de la igualdad, un pequeño paso en el camino de la igualdad.

Pero hay otra diferencia fundamental. Dentro del área específica del Derecho laboral, la igualdad opera verticalmente (reduce la diferencia entre capital y trabajo), mientras que la no discriminación opera horizontalmente, procurando que no se perjudique (aún más) a los trabajadores más débiles o expuestos²⁸.

La no discriminación intenta evitar que existan trabajadores de "clase A" y trabajadores de "clase B", pero no cuestiona el hecho de que el empleador sea de "clase A" y los trabajadores sean de "clase B". El objetivo de la no discriminación no es la igualdad entre capital y trabajo, sino la eliminación de diferencias injustificadas *entre trabajadores*, dentro del universo de los ya desiguales, dentro del mundo de los débiles. La no discriminación actúa solo dentro de la clase trabajadora, entre sectores, segmentos o "subgrupos" de trabajadores.

Mientras tanto, el principio de igualdad opera en la *summa divisio* del Derecho laboral: la que existe entre capital y trabajo,

²⁷ ALVES LIMA, Firmino, *Mecanismos antidiscriminatorios nas relacoes de trabalho*, Sao Paulo 2006, pág. 78 y NEVES, Javier, *La igualdad y sus efectos: el derecho a no ser discriminado*, cit. por GOLDSTEIN, Eduardo, *La discriminación racial, por origen nacional y etnia en las relaciones laborales*, Montevideo 2009, pág. 83.

²⁸ BARRETTO, Hugo, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en el Derecho del trabajo. Una revisión crítica*, en *Revista de Derecho Social-Latinoamérica* Nro. 4-5, Buenos Aires 2008, págs 37 y sigs., esp. págs. 52-55.

entre empleador y trabajador. Y como ya se subrayó, es esta igualdad material, desigualdad compensatoria o igualación la gran innovación o particularidad del Derecho laboral: la igualdad concebida no como axioma o punto de partida, sino la igualdad como meta u objetivo²⁹.

2. La discriminación en el trabajo

“La discriminación en el trabajo es un fenómeno cotidiano y universal”³⁰, porque la relación de trabajo, en tanto relación de poder o relación desigual, es un campo fértil, un caldo de cultivo para la discriminación. El trabajador está siempre expuesto a la discriminación – o sea, a sufrir un tratamiento peor que el recibido por sus compañeros-, por el hecho mismo de la desigualdad, subordinación o dependencia³¹, y más expuesto está cuanto más débil es.

La *definición* de la *discriminación laboral* es elaborada, generalmente, a partir del art. 1 del Convenio internacional del trabajo núm. 111, como toda distinción, exclusión o preferencia carente de justificación suficiente, que tenga por efecto destruir o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo.

A partir de ese concepto, la doctrina ha identificado algunos caracteres, a saber:

- a) puede tratarse de una acción o de una omisión, un hacer o un no hacer;
- b) supone una diferencia, una exclusión o aún una preferencia injustificada;

²⁹ *Supra*, l.1.

³⁰ GODÍNEZ, Alexander, *La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*, en Revista Real Card No. 2, Guatemala 2010, pág. 101

³¹ Por eso, el actor, agente o responsable de la discriminación es siempre el empleador, sea directamente (cuando es él mismo quien discrimina), sea indirectamente, cuando la discriminación es practicada por un subcontratista o intermediario o por otros trabajadores. Ello sin perjuicio, claro está, de la responsabilidad concurrente del agente directo en muchos casos.

Revista Real Card

- c) tal diferencia debe carecer de una causa justificante, de un motivo justo y fundado;
- d) debe provocar un daño o un perjuicio al trabajador que recibe el tratamiento diferenciado.

No es relevante la intención del sujeto discriminante, siendo suficiente la existencia del daño. Habida cuenta del bien jurídico protegido, se destierra del ordenamiento jurídico no solo a las conductas intencionadamente discriminatorias, sino a todas las que, de hecho, tienen un resultado discriminatorio. Lo relevante no es la intención sino el daño³².

Son múltiples las *clasificaciones* de los diversos tipos de discriminación laboral³³, por lo que aquí solo haremos referencia a algunas de las más importantes a los efectos de este estudio.

Distínguese, por una parte, entre *discriminación directa e indirecta*, según que el daño o efecto se produzca de manera directa o inmediata sobre el trabajador discriminado o que éste se produzca indirectamente (de “carambola” o de “rebote”). Ejemplos típicos de discriminación directa son el despido por realizar actividad sindical o el rechazo de trabajadores sindicalizados en un proceso de selección de personal o de ascenso o promoción. Ejemplo de discriminación indirecta es la inclusión, en esos procesos de selección o promoción, de condiciones aparentemente neutras, pero que solo son poseídas por alguno(s) de los candidatos y no por otros.

Por otra parte, se alude a la *discriminación por afinidad o proximidad*, que puede darse por lo menos, en dos hipótesis: a) cuando el perjuicio no alcanza directamente al trabajador, pero sí a su entorno (cónyuge, hijos, familiares próximos); el trabajador en sí mismo

³² NUÑEZ, Cayetano, *Interculturalidad y Derecho del trabajo*, Valencia 2009, pág. 69. *Conf. tamb.*, GOLSDSTEIN, Eduardo, *ob. cit.*, págs. 115 y 274 y ALVES LIMA, Firmino, *Mecanismos antidiscriminatorios...*, *cit.*, págs. 313-314

³³ V. GOLDSTEIN, Eduardo, *ob.cit.*, págs. 112 y sigs.

queda intacto, pero se perjudica a alguien próximo; b) cuando el motivo o causa del tratamiento diferenciado está en el cónyuge, familiar o amigo del trabajador (despido de un trabajador a causa de la opción política o sindical de su pariente).

También se distingue entre *discriminación vertical y horizontal*. En la primera, es el empleador o el personal de dirección que discrimina a uno o varios trabajadores. En la segunda, son los mismos trabajadores que discriminan a uno o varios de sus compañeros³⁴.

Asimismo, se diferencia según que la discriminación sea *por acción o por omisión*. Si bien generalmente el acto discriminatorio supone un hacer, la discriminación también puede resultar de un no hacer. Por ejemplo, generada un vacante, la misma no se llena habida cuenta de determinadas características de los principales candidatos (sexo, raza, color, sindicación, etc), que no justifican su postergación.

Desde otra perspectiva, se hace referencia al *acoso colectivo o "straining"*. A diferencia del acoso moral, que es individual, el "straining" es un acoso colectivo, que requiere platea y cierto grado de colaboración implícita. Forma parte de algunas políticas de personal, que del mismo modo que elaboran un "cuadro de honor" con los mejores trabajadores del mes o del año, descalifican públicamente a quienes no consiguieron alcanzar las metas establecidas o el nivel previsto de productividad. Podría decirse que es una especie de "escrache" patronal.

Se hace hincapié en que el "straining" produce un daño moral colectivo, o una injusta lesión de la esfera moral de una comunidad. Pero esta afirmación lleva a plantear otra pregunta más relevante: ¿podría sostenerse que en el fondo toda discriminación es colectiva? Al final de cuentas, la discriminación – aun focalizada en un concreto individuo –, siempre puede terminar afectando a todo un colectivo (mujeres, negros, extranjeros, sindicalistas, etc).

³⁴ V. *supra*, nota 31.

Revista Real Card

Finalmente, hasta aquí nos hemos referido a la discriminación practicada por el empleador o por los mismos trabajadores. Sin embargo, también hay una *discriminación normativa*. La ley o el decreto pueden contener normas discriminatorias, lo que sucede a menudo, lo mismo que con el convenio colectivo. Está claro que esas normas carecen de validez, como todas las que violan derechos fundamentales.

Más complicado es el caso de la norma constitucional discriminatoria. Existen por lo menos dos casos en nuestra propia Constitución, que se explican por la vetustez de las normas³⁵. Uno de ellos es el párrafo segundo del art. 53, que da preferencia a los ciudadanos en “la posibilidad de ganar su sustento con el desarrollo de una actividad económica”. El otro es el segundo párrafo del art. 54 que establece que “*el trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado*”. Está claro que en las concepciones actuales sobre igualdad y discriminación, es inadmisibles la vieja y tradicional equiparación del trabajo de las mujeres con el de los menores, del mismo modo que es inadmisibles, hoy, la *limitación* del trabajo femenino. En nuestra opinión, ambas disposiciones son desplazadas por la normativa internacional de derechos humanos, que reviste carácter de *jus cogens*, operación que se ve facilitada por el juego de los arts. 72 y 332.

3. Causas no justificadas de trato diferente

En rigor, dado el estado actual de evolución del tratamiento dogmático de la discriminación laboral, no sería necesaria ninguna enumeración de causas o motivos, ya que el principio es el de que *resulta discriminatoria toda diferencia no justificada*.

Sin embargo, históricamente surgieron edictos sobre causas expresamente no justificadas de discriminación, muchas de las cuales fueron quedando consolidadas en textos jurídicos relevantes, como entre otros, el Convenio 111 y varias Constituciones. En la

³⁵ La parte dogmática de la Constitución no ha sido modernizada casi en nada desde 1934. Las reformas posteriores se concentraron en aspectos propiamente políticos y económicos, despreocupándose por los derechos.

actualidad, tales enumeraciones no pueden ser consideradas de ningún modo como taxativas, sino como puramente ejemplificativas. El otro efecto que hoy puede reconocérseles, es el de que, verificado uno de esos motivos expresamente proscriptos, la diferencia será necesariamente discriminatoria.

El referido Convenio 111 incluye la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social. La Constitución brasileña agrega la opción sexual, el estado civil, la discapacidad física y la edad. La ley uruguaya 17.940 se refiere a la actividad sindical. Muy a menudo se menciona en este tipo de listados al estado de salud en general, al virus de inmunodeficiencia adquirida, etc.

Pero es necesario reiterar y subrayar que en general habrá discriminación toda vez que una diferencia de trato carezca de justificación suficiente. Todo motivo carente de justificación es discriminatorio, integre o no algún listado más o menos célebre. Toda diferencia no justificada es discriminatoria.

4. Momento, ocasión u oportunidad del acto discriminatorio

El acto discriminatorio puede darse en cualquier momento y más específicamente, puede operar antes, durante o después de la relación de trabajo³⁶.

La *discriminación precontractual* opera, generalmente, en el proceso de selección. Los avisos o anuncios en que se pide personal ya son frecuentemente discriminatorios. Igualmente lo son los “tests psicotécnicos” diseñados para determinar tendencias o inclinaciones del postulante, que serán tenidas en cuenta para no contratarle³⁷. Y por supuesto lo son las conocidas y variadas “listas sucias”³⁸.

³⁶ Conf. GOLDSTEIN, Eduardo, *ob. cit.*, págs. 121-122.

³⁷ Al respecto, véase BRITOS, Fernando, *Pruebas psicolaborales y manipulación en el mundo del trabajo*, en la revista digital Vadenuevo, Montevideo, Nro. y con pequeñas variantes de edición, en revista Derecho Laboral, t. LIV Nro. 241, Montevideo 2011, págs. 23 y sigs.

³⁸ Adoptamos aquí la expresión al uso en Brasil, dado que la tradicional de “listas negras” es obviamente – podría decirse que obscenamente – discriminatoria.

Revista Real Card

Puede ser interesante señalar que en Francia, la ley de 31 de marzo de 2006, de igualdad de oportunidades, introdujo en el Código de trabajo el anonimato de los *curriculum vitae*³⁹. Por lo demás, con carácter dogmático y general, se ha ido desarrollando la postulación de un “derecho a mentir” por parte del aspirante⁴⁰.

La *discriminación durante la relación de trabajo* se centra, generalmente, en las condiciones de trabajo o en la decisión de dar por terminado el vínculo. Puede tratarse del salario y de cualquier otra de las condiciones de trabajo, de las promociones o ascensos, de los traslados, de la aplicación de sanciones disciplinarias y por supuesto, del despido.

Un párrafo aparte merece el acoso. Sin duda, todo acoso es ilegítimo, pero ¿es siempre además discriminatorio o solo algunos tipos de acoso son discriminatorios? Una primera respuesta podría ser la de que el acoso es discriminatorio cuando la conducta no deseada se relaciona con el origen racial, la religión, las convicciones, la edad, la orientación sexual de la víctima o con otra condición de las que habitualmente se consideren objeto de discriminación o también cuando el asedio tenga por objetivo afectar su dignidad o crear un ambiente de intimidación, humillación o agresión. En esta posición el acoso es discriminatorio en la medida en que esté motivado en otra causa de discriminación. Una segunda respuesta podría sostener, en cambio, que todo acoso es siempre discriminatorio, porque se aprovecha de una situación de poder, excediendo los límites de su legítimo ejercicio.

³⁹ “Las informaciones comunicadas por escrito por el candidato al empleo, destinadas a apreciar exclusivamente su capacidad para ocupar un puesto de trabajo o sus aptitudes profesionales, deben ser examinadas en condiciones que preserven el anonimato” (art. L-121-6-1). Se le critica a esta norma su eventual contradicción con la política de transparencia en la empresa y con las previsiones del acuerdo nacional profesional sobre la diversidad en la empresa, de 11 de octubre de 2006 (FAVENNEC-HERY, Françoise, *Non-discrimination, égalité, diversité, la France au milieu du gué*, en rev. Droit Social Nro 1, Paris, janvier 2007, pág. 6).

En sentido inverso y tal como se indica de inmediato en el cuerpo de este texto, se desenvuelve la idea de un derecho a mentir, como defensa del postulante.

⁴⁰ ERMIDA URIARTE, Oscar, *Ética y Derecho del trabajo*, cit., pág. 28.

Por lo demás, tal vez cabría diferenciar acoso sexual y acoso moral. En efecto, se ha dicho que aún en una concepción limitada del carácter discriminatorio del asedio, el acoso sexual es siempre discriminatorio porque es al mismo tiempo discriminación por sexo u opción sexual. En este tipo de acoso, el sexo o la opción sexual es definitorio para la adopción de una conducta ilegítimamente diferente⁴¹

Finalmente, la *discriminación post contractual* se concentra, muy frecuentemente, en las referencias que el empleador da a otros colegas que eventualmente podrían contratar a quien fuera su empleado. Del mismo modo, reaparecen aquí, las "listas sucias" que a veces, hasta se comercializan, como las de trabajadores que han presentado reclamos administrativos o judiciales. En el Uruguay es relativamente frecuente el envío al seguro de paro como medida retorsiva y eventualmente discriminatoria.

5. Discriminación y desigualdad no discriminatoria: la evaluación del acto o conducta aparentemente discriminatoria

No toda diferencia es discriminatoria. Así, por ejemplo, el propio Convenio 111 excluye las diferencias fundadas en las calificaciones de los trabajadores⁴². Por eso, en cada caso concreto de diferencia salarial o de otras condiciones de trabajo, puede presentarse la duda respecto de su legitimidad.

Pero en todo caso, como regla de principio, debe partirse de la necesidad, pertinencia y fundamentación de la diferencia. En efecto, el principio de igualdad opera la presunción de la licitud del trato igualitario, ya que en definitiva, la norma antidiscriminatoria tiene como objetivo final promover la igualdad sustancial, con pleno respeto de la misma dignidad de todos los seres humanos. Por eso, la igualdad no requiere justificación especial, al revés de la

⁴¹ LOUSADA AROCHENA, José Fernando, *El derecho de los trabajadores a la protección frente al acoso sexual*, Granada 1996, págs. 141-145.

⁴² Entre otros, MORGADO VALENZUELA, Emilio, *Reflexiones iniciales acerca del principio de no discriminación*, en "Los principios del Derecho del trabajo en el Derecho peruano. Libro homenaje al prof. Américo Plá Rodríguez", 2ª. ed., Lima 2009, pág. 697.

desigualdad. Solo el tratamiento diferenciado requiere justificación expresa⁴³.

Doctrina y jurisprudencia comparadas han elaborado los requisitos de validez del trato diferente: una condición desigual puede no ser discriminatoria si se demostrara de modo claro e inequívoco la necesidad, pertinencia y razonabilidad de la diferenciación introducida⁴⁴. En otras palabras, el trato diferenciado debe ser indispensable para cumplir una necesidad objetiva, fundada y legítima de la empresa, lo que supone que la medida en cuestión debe ser necesaria, pertinente, apta y adecuada para ello; pero además debe verificarse la inexistencia de otro medio para obtener el mismo objetivo.

La razonabilidad ayudará a valorar estos extremos para legitimar – o no - el trato diferenciado, pero debe tenerse siempre presente que de un lado está en juego un derecho fundamental (la no discriminación), y del otro meras conveniencias o necesidades de gestión.

Por esto mismo se impone la *interpretación restringida de la diferencia*, así como la *carga de probar su indispensabilidad*, dos reglas básicas del Derecho laboral antidiscriminatorio, derivadas por lo demás, del Derecho de los derechos humanos.

6. Reacción del ordenamiento jurídico ante la discriminación en el trabajo

Siendo la no discriminación un principio o derecho fundamental, la reacción del orden jurídico en su contra es múltiple y puede sistematizarse en torno al sistema de presunciones y prueba, a la prohibición, nulidad y criminalización del acto discriminatorio y al desarrollo de acciones positivas.

⁴³ ALVES LIMA, Firmino, *Teoria da discriminacao nas relacoes de trabalho*, Rio de Janeiro 2011, parágrafo 8.2. Claro que podría darse una excepción en la hipótesis en la que el trato igualitario encubriera una discriminación del trabajador o grupo de trabajadores que tuviera condiciones que dieran mérito o aun exigieran una mejor consideración.

⁴⁴ ALVES LIMA, Firmino, *ob. cit.*, parágrafo 5.5.3 y NUÑEZ, Cayetano, *ob.cit.*, pág. 98

En materia de presunciones y prueba, y según lo recién adelantado, se presumen la licitud del acto igualitario y la ilicitud del tratamiento diferenciado.

Por tanto, es necesario probar la existencia de un motivo justificado de la diferencia. Normalmente, este efecto se presenta como una inversión de la carga de la prueba, pero probablemente se trate de la consecuencia de la nulidad de todo acto prohibido y en particular, de todo acto violatorio de derechos fundamentales. Lo mismo puede decirse de la necesaria interpretación estricta de la procedencia de la distinción.

El acto discriminatorio es absolutamente nulo. Precisamente por tratarse de un acto violatorio de derechos fundamentales, la discriminación está prohibida y el acto que la vehiculiza está afectado de nulidad absoluta. El acto discriminatorio es nulo, en concordancia con el objetivo de eliminar la desigualdad injustificada o, como dice el art. 2 de la Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, "la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación"⁴⁵

Claro que la nulidad opera sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial, pero lo esencial es la nulidad del acto prohibido y violatorio de varios derechos fundamentales, más aún, de los fundamentos de todos los derechos humanos, como es el caso de la igualdad y la dignidad.

La prohibición del acto discriminatorio también supone, por cierto, la garantía de indemnidad o proscripción de la "discriminación retaliatoria"⁴⁶

⁴⁵ GODINEZ, Alexander, *ob.cit.*, pág. 102.

⁴⁶ Como es sabido, se trata del establecimiento de cupos, cuotas, preferencias y otras ventajas en favor de categorías generalmente postergadas. En dicha línea puede mencionarse, a título de ejemplo, la ley francesa de 23 de marzo de 2006, que modifica el art. L.132-27-2 del Código de trabajo, estableciendo una obligación de negociar y *concluir* convenios colectivos de empresa y de rama con disposiciones de igualdad de remuneraciones. No se trata solo de la tradicional obligación de negociar, sino además de la de acordar; no es una mera obligación de medio, sino de resultado (*conf. FAVENNEC-HERY, Françoise, ob. cit.*, pág. 7).

Revista Real Card

La nulidad de la discriminación se complementa, a menudo, con la *tipificación penal* de la conducta en cuestión.

La acción positiva, también denominada discriminación positiva o inversa, opera en el campo de las políticas antidiscriminatorias y consiste en crear mecanismos de desestímulo a la discriminación y de promoción de la igualdad en favor de los sectores generalmente desfavorecidos en la materia. Así, mientras la nulidad del acto discriminatorio intenta eliminar la desigualdad no justificada, la discriminación positiva apunta a promover la igualdad.

En todo caso, la discriminación positiva responde a las estructuras y técnicas más propias y tradicionales del Derecho laboral todo: tratase, en efecto, de crear desigualdades de signo contrario a la constatada en la realidad. Eso es lo que el Derecho del trabajo hizo y hace en todos los campos. Por tanto es posible preguntarse si todo el Derecho social no es una acción positiva o, en otros términos, si la discriminación inversa no es más que una focalización de las técnicas protectoras e igualadoras del Derecho social en determinadas situaciones particularmente expuestas.

Conclusiones

- 1) La no discriminación es un ítem importante del Derecho del trabajo, tanto que la eliminación de la discriminación se incluye en la nómina minimalista de principios y derechos fundamentales del trabajo de la Declaración de la OIT de 1998. Sin embargo, la no discriminación se inscribe en el marco mayor de principios aún superiores, como los de protección, igualdad y dignidad.
- 2) El Derecho del trabajo forma parte del sistema de derechos humanos, no solo porque la mayoría de los derechos del trabajador están expresamente reconocidos como derechos fundamentales en la Constitución y en las normas internacionales de derechos humanos (limitación de la jornada, descansos, derecho al trabajo, derecho a la

seguridad social, derecho de huelga, de sindicación y de negociación colectiva, etc), sino también porque todo él - todo el Derecho laboral -, es un mecanismo de realización de los principios y valores del sistema de derechos humanos: la dignidad, la igualdad y la libertad.

- 3) El Derecho del trabajo es protector porque su objetivo es la igualdad material o igualación.

El Derecho laboral percibe una desigualdad entre empleador y trabajador e intenta corregirla, protegiendo al más débil.

La protección del trabajador es un instrumento de igualación o de reducción de las desigualdades.

- 4) Hoy, en un mundo que ya no tolera la idea de que unas personas sean originalmente superiores a otras, la igualdad forma parte, también, de la idea de dignidad.

De tal modo, la protección del Derecho laboral tendiente a la reducción de la desigualdad entre capital y trabajo, apunta al mismo tiempo, a la preservación de la dignidad de la persona que trabaja.

- 5) La prohibición de la discriminación es el contenido mínimo de la igualdad. El principio mayor es el de igualdad.

La no discriminación es el contenido mínimo de la igualdad. Para procurar la igualdad, el primer paso – no suficiente, pero sí necesario -, es no discriminar.

- 6) La discriminación también hiere la dignidad de la persona humana.

- 7) Siendo una relación de poder, la relación de trabajo es un espacio propicio para la discriminación. Por eso, la discriminación en el trabajo es un fenómeno cotidiano y universal.

Revista Real Card

- 8) El elemento esencial – no el único, pero sí el principal – para determinar cuándo una diferencia es discriminatoria, reside en su injustificación.
- 9) La discriminación laboral puede producirse antes, durante o después de la relación de trabajo.
- 10) Se presume la ilicitud del tratamiento diferenciado. Por lo tanto, es necesario probar la existencia de motivo justificante de la diferencia.
- 11) El acto discriminatorio es nulo. La desigualdad no justificada debe ser eliminada por violatoria no solamente de varios derechos fundamentales, sino además, por violatoria de los fundamentos de todos los derechos humanos: la igualdad

Junio 2011

Medición de los impactos laborales del DR-CAFTA

José Guillermo López López¹

Introducción

El Tratado de Libre Comercio suscrito entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA), se enmarca dentro del modelo de desarrollo económico de apertura comercial, promoción de exportaciones y atracción de inversiones que los países suscriptores ejecutan con mayor intensidad desde 1990. Este modelo es parte del proceso de inserción a la economía mundial que demanda fortalecer los niveles de competitividad, rentabilidad y productividad de las fuerzas productivas y de diversos actores económicos y comerciales de estos países.

La potenciación de las ventajas comerciales y productivas derivadas de dicho tratado, es posible a través de políticas públicas y privadas conducentes a asegurar una implementación exitosa del DR-CAFTA. Como parte de las iniciativas a emprender está la orientada a medir anual o quinquenalmente sus impactos socioeconómicos en cada país, lo que va más allá de la presentación tradicional de la evolución de las cifras de comercio bilateral. Lo socioeconómico

¹ Nicaragüense. Licenciado en Economía UNAM, Managua. Máster en Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. Máster en Comercio Exterior, Universidad Thomas More, Managua, Programa Formación Económica, INCAE. Experto negociador para los tratados de libre comercio suscrito por Nicaragua, en temas de acceso a mercados, normas técnicas y salvaguardias. Jefe del Departamento de Comercio de Mercancías; Director de Política Comercial Externa y Director General de Fomento Empresarial en el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC) período 1993-2008.

debe integrar la medición de los efectos del tratado a nivel macro (indicadores globales de la economía) y micro (sectores productivos y actores directos), que priorizan temas de incidencia social: laboral, ambiental, género e incorporación de la fuerza profesional joven a los procesos de producción y comercio.

Para el monitoreo e identificación de impactos laborales del DR-CAFTA en un país determinado, se parte de la premisa siguiente: “La apertura comercial genera crecimiento o decrecimiento en diferentes variables que miden el comportamiento económico y comercial, haciendo énfasis en las variables sociales, laborales y ambientales”. Dicho comportamiento se traducirá en la medición de la existencia de una relación positiva-negativa y de causalidad entre la apertura comercial con su vinculación estrecha al tema laboral (empleo, desempleo, empleos decentes, salarios, etc.). Hay que tener presente que la apertura comercial produce sectores ganadores y perdedores, lo que en materia laboral podría traducirse en creación o pérdidas de empleo, así como en un menor nivel de aplicación de la legislación laboral en beneficio de los trabajadores y las empresas productoras de bienes y servicios.

El objetivo principal de este artículo es proporcionar aspectos metodológicos clave, que faciliten e incentiven procesos de monitoreo e identificación periódica de los impactos laborales del DR-CAFTA en un país determinado de la región. El tema laboral es parte de procesos de elaboración metodológicos que el autor ha diseñado, lo que incluye temas de acceso a mercados, estudios de casos a nivel de productos y sectores de relevancia, propiedad intelectual, ambiente y medición de los efectos de la inversión extranjera directa en el contexto del tratado, en comparación con los indicadores globales de desempeño de la economía, incluso indicadores de empleo, desempleo, población económicamente activa, etc.

Medición de impactos laborales

La identificación de los impactos laborales del DR-CAFTA en un país determinado de la región, debe iniciar por tener claramente

Revista Real Card

inventariados los compromisos y obligaciones asumidas en el mismo, lo que remite a la aplicación de la legislación laboral nacional y convenios internacionales, los cuales no obstruyan el comercio. Conforme a las proyecciones de los diferentes gobiernos, se espera un incremento del empleo y de las remuneraciones; vía crecimiento de la inversión extranjera directa, inversión nacional pública y privada orientada a fomentar la oferta exportable hacia el mercado de Estados Unidos y la región del DR-CAFTA.

Se prevé la integración de instrumentos de medición (variables e indicadores) que permitan medir los aportes, efectos positivos y negativos, que se deriven específicamente del DR-CAFTA en el tema laboral.

La metodología prevista integra como base fundamental la valoración estática y dinámica para el período en estudio. La valoración estática ayuda a estudiar las relaciones o niveles de participación en un año de las variables específicas (empleo, desempleo, salarios, etc.) con las variables globales (indicadores del Banco Central, para el caso de Nicaragua) atinentes al tema laboral. En la valoración de dichas variables se deben incluir los aportes provenientes de empresas exportadoras (régimen general y zonas francas) y empresas inversionistas, los cuales son actores directos del tratado. La valoración dinámica permitirá realizar las comparaciones anuales, en lo relativo a niveles de cambio experimentados desde que entró en vigor y en el año final bajo estudio.

Las variables e indicadores laborales tendrán una dependencia directa del comportamiento de las variables comerciales (exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa, vinculadas al DR-CAFTA). En dependencia del grado de empuje del comercio y las inversiones se podrán identificar los impactos laborales que los protagonistas directos del tratado (empresas) están generando, en función de mejorar el grado de protección laboral, creación de empleos y monto de los salarios. Este aporte será comparado en su variación en lo relativo a los indicadores laborales globales del país. Se trata de un análisis multidimensional.

A nivel global, los indicadores laborales por país apuntan a conocer: Población económicamente activa, empleo total, desempleo total, empleo por actividad económica, salarios mínimos, salarios promedio, mínimos y máximos por actividad económica. Estos indicadores servirán como fuente de comparación del nivel de desempeño de los indicadores laborales directamente vinculados al DR-CAFTA.

Para ello se parte de la identificación inicial de las empresas exportadoras a Estados Unidos (régimen general), empresas exportadoras a Estados Unidos (régimen de zonas francas) y empresas de inversión extranjera directa vinculadas al DR-CAFTA (procedentes de EUA y otros países con metas directas de aprovechamiento del tratado).

Entre los indicadores laborales atinentes a impactos del DR-CAFTA en un país determinado, se seleccionan entre otros los siguientes: empleo formal generado por empresa, salarios promedio, mínimo y máximo por ocupados; desempleo generado; cumplimiento por empresas de normas laborales provenientes de la legislación nacional y convenios internacionales; cambios en los niveles de ingresos de los trabajadores por empresas; estructura de la fuerza laboral (hombres, mujeres y jóvenes); impacto de la desgravación arancelaria en la producción nacional, al incrementarse las importaciones de productos competidores directos o sustitutos que afectan el nivel de empleo.

A nivel sectorial se pretende realizar un estudio de casos de aquellos sectores productivos o exportadores de mayor relevancia (tanto por el lado del crecimiento como del decrecimiento de su situación productiva y comercial). En cada sector es importante conocer el nivel de aporte a la creación o reducción de empleo, salarios y cumplimiento de las normas laborales.

Para identificar impactos laborales (positivos o negativos procedentes de la implementación del tratado) para un período previsto, es básico realizar una asociación de factores y actores

Revista Real Card

económicos-productivos estrictamente derivados de los compromisos y obligaciones del tratado. Tanto en el caso laboral y ambiental, el factor empresas exportadoras y de inversión extranjera directa (IED) es una delimitación sustantiva para poder medir en términos objetivos, prácticos y directos los aportes del tratado en términos laborales.

Esa asociación de factores debe explicar en términos cuantitativos y cualitativos la incidencia de la fuerza laboral y productiva en la generación de exportaciones e inversiones, lo que debe concretarse en eficaz desarrollo laboral, mejora del ingreso de los trabajadores de una determinada empresa, mejora en el ingreso per cápita del país, mejora en el PIB, reducción de la masa de desempleo o incremento de la misma vinculada a las diferentes empresas que iniciaron su participación desde la entrada en vigor del DR-CAFTA.

El crecimiento de la IED, orientada o vinculada al DR-CAFTA, de igual forma deberá traer intrínsecamente mejoras en la creación de empleo de calidad y decentes, máxime si la IED está relacionada con la actividad de zonas francas, como es el caso de Nicaragua.

Los resultados laborales provenientes de los actores directos de DR-CAFTA (empresas exportadoras e IED), deberán ser comparados a través de una línea de base de indicadores correspondientes a un año antes de la entrada en vigor del tratado, que reflejará el estatus quo a nivel de indicadores globales, empresariales y sectoriales. La observación experimental permitirá el análisis de tendencias anuales bajo estudio de los resultados atinentes a producción, inversiones y exportaciones con su vinculación directa a empleo, desempleo y salarios. El estudio de casos es una unidad de medida que permitirá encontrar evidencias a nivel de sectores de aquellos indicadores globales.

El proceso de recopilación de datos y su procesamiento deberá enmarcarse en la creación de bases de datos en Excel, que facilite su

debido procesamiento comparativo, cálculos porcentuales y demás relaciones estadísticas a realizar. Como se estará trabajando con indicadores de resultados, cobra gran importancia la facilitación de registros estadísticos provenientes de instituciones o ministerios de línea, competentes en el manejo de dichas estadísticas. En este caso ministerios de trabajo y de comercio. Sin su apoyo, es bastante difícil completar las bases de datos de información y análisis respectivos, los que deberán ser complementados con la oportuna información de campo a levantar, directamente con los actores concretos del DR-CAFTA (empresas).

Una de las informaciones de campo a recopilar de mucha importancia para diferentes organizaciones sociales y laborales, es el relativo a la identificación de la estructura de la fuerza laboral, donde sobresale la identificación del comportamiento del tema de equidad de género, que se ha incorporado en muchos casos como orientación de política en diferentes instituciones públicas y privadas. El tema de género ha sido examinado muy transversalmente; pero aún no ha aterrizado a nivel específico su nivel de atención, tanto en empresas productoras de bienes y servicios, como en instituciones públicas.

En el ámbito de la identificación de impactos laborales provenientes del DR-CAFTA, es importante medir a nivel de empresas exportadoras e IED vinculada con el tratado, qué tratamiento ha tenido el tema de género, en cuanto al grado de participación de hombres y mujeres dentro de la estructura laboral a lo interno de cada empresa. Más allá de ese equilibrio numérico de participación por sexo, identificar los niveles de equidad salarial y promocional, en cuanto a puestos de trabajo, entre otros factores.

Para ello, se debe prever la generación de estadísticas oficiales (ministerios competentes) que permita una mayor sistematización de la información laboral vinculada al tema de género. A lo que se debe adicionar otro tema muy importante a medir en términos de equidad, como es la inclusión en el análisis de la estructura de la fuerza laboral, de la participación de los jóvenes, varones y mujeres, en la fuerza de trabajo de una empresa.

Revista Real Card

También hay que considerar lo que implica alcanzar el trabajo decente o de calidad a nivel de cada empresa vinculada a DR-CAFTA en su etapa de implementación en cada país, examinar con detenimiento las normas laborales contenidas en la legislación nacional y compromisos internacionales en materia de trabajo decente o de calidad, y sus repercusiones en la competitividad de las empresas; identificar el grado de cumplimiento de los componentes del trabajo decente o de calidad, entre estos: trabajo y salarios, trabajo y vacaciones, salud y seguridad del trabajo, trabajo y maternidad, seguridad social, trato justo en el trabajo, trabajo y enfermedad, trabajo infantil, trabajo forzoso y derechos sindicales. Identificar las prácticas laborales incorrectas que estén o hayan aplicado algunas empresas vinculadas al tratado.

Relación de aspectos laborales con el DR-CAFTA

La relación de los aspectos laborales con el resto de compromisos del DR-CAFTA, especialmente aquellos relativos a acceso a mercados, ayudará a sustentar la necesidad de realizar un estudio de impacto que involucre directamente a las empresas protagonistas del tratado: exportadoras, importadoras y de inversión extranjera directa.

El análisis a nivel de los actores directos deberá realizarse independiente de los altos costos que ello representa; pero sus resultados constituyen aporte para la elaboración de políticas de desarrollo y orientadas a mejorar la implementación del tratado, desde una identificación de causas y efectos de forma objetiva, fundamentados en datos reales experimentados y observados desde la información de campo.

La relación laboral del DR-CAFTA y sus temáticas comerciales es muy estrecha, ya que el crecimiento comercial, como objetivo supremo de los tratados de libre comercio y su impacto en el tema laboral, es esencial para países que necesitan crecer en término del respeto de los derechos laborales, y porque es necesario mejorar y conservar los avances logrados antes de la entrada en vigor de

dicho tratado. En tal sentido, evitar que los países miembros de esta relación comercial se aprovechen de la inobservancia de incorrectas prácticas laborales, en beneficio comercial y productivo; pero en detrimento de la fuerza laboral.

Por lo anterior, es crucial ejercer sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los impactos de las fuentes directas que atienden el tema laboral (las empresas exportadoras y de IED vinculadas al DR-CAFTA), las cuales se convierten en fuente principal o primaria de información a entrelazar con indicadores globales provenientes de fuentes oficiales.

Por consiguiente, es importante evaluar la efectividad de las políticas públicas orientadas a hacer cumplir a nivel de las empresas, los derechos y obligaciones que establece la normativa nacional y nuestros compromisos asumidos en convenios internacionales en materia laboral. De hecho hay compromisos de mejoramiento continuo de las normas y derechos laborales, es decir, orientados a no disminuir los niveles de protección laboral.

Para la vigilancia del cumplimiento de dichos compromisos, en diferentes países de la región centroamericana y República Dominicana, muchas organizaciones laborales luchan por mantener un rol e incidencia más directa y efectiva, que les permita ejercer control y dominio de los efectos del DR-CAFTA en materia laboral, originados de los procesos de incremento del comercio bilateral y niveles de producción. Parte de esta vigilancia debe estar en manos de las organizaciones laborales representativas en cada país.

Las organizaciones laborales representativas deben participar con pleno derecho en los mecanismos de administración del DR-CAFTA, para ser escuchadas y tomadas en cuenta sus propuestas de políticas de cambio o ajustes al proceso de implementación del tratado. El trabajo del comité intergubernamental de administración del DR-CAFTA debe basar su efectividad, en una relación directa y permanente con las organizaciones laborales de sus países, de lo contrario no se podrán conocer a fondo y con conocimiento de causa, las circunstancias atinentes a la mejora o deterioro de los

Revista Real Card

niveles de protección laboral en el contexto del tratado.

Una forma más efectiva de gestionar y hacer uso racional de la cooperación para dar seguimiento al tema laboral en el marco al DR-CAFTA, es desarrollando una concepción conjunta entre el sector laboral integrado por las organizaciones representativas y el sector gubernamental competente. En muchos países, desde la entrada en vigencia del tratado no se ha observado avance para fortalecer este mecanismo de coordinación público-privado en materia laboral.

La cooperación es vital para ejecutar los procesos de monitoreo y estudio de impactos laborales provenientes del DR-CAFTA en cada país suscriptor, la cual puede centrarse a través de asistencia técnica e intercambio de información sobre mejores prácticas de aplicación de legislación laboral, incluso acciones particulares de los países para mejorar sus leyes. A través de la cooperación los países pueden lograr implementar los compromisos y objetivos asumidos en materia laboral.

En el tratado queda claro que el tema de cooperación laboral debe impulsarse mediante la identificación, a través de los ministerios del trabajo, de aquellas áreas prioritarias comunes en cooperación, por ejemplo: legislación laboral y su aplicación, erradicación del trabajo infantil, fomento de una cultura de cumplimiento, etc. La finalidad es que los trabajadores se beneficien de estos instrumentos, a partir del pleno goce de sus derechos establecidos en la legislación nacional e internacional.

Sobre las buenas intenciones que establece el mismo tratado, hay que hacer reflexiones relativas al bajo nivel de ejecución y activación de estos mecanismos de apoyo. Ya han transcurrido aproximadamente cinco años de su entrada en vigor, según el momento en que cada país lo puso en vigencia. A 2011, aún no se cuenta con un análisis exhaustivo que permitan sistematizar los impactos laborales y socioeconómicos del DR-CAFTA en los diferentes países suscriptores.

Existen diferentes estudios, pero los mismos no apuntan a un proceso de investigación científica sostenida, desde los principales actores. Esto invalida cualquier proceso de formación y aprobación de políticas de cambio y fortalecimiento del proceso de implementación de este tratado.

A muchas instancias oficiales involucradas en el proceso de implementación del DR-CAFTA en sus diferentes temáticas (acceso a mercados, propiedad intelectual, servicios, inversiones, ambiente, laboral, etc.) no se les ha visto un accionar específico y mancomunado con los actores privados, encaminados a establecer un eficiente proceso de implementación y seguimiento de su efectos. Algunos países lo han realizado con mejor desempeño, otros no.

La anterior afirmación se sustenta en planteamientos que diferentes organizaciones laborales y ambientales, así como empresariales, vienen haciendo de forma repetitiva, en diferentes foros nacionales y de corte regional. Hay ausencia de apoyo proveniente de instancias gubernamentales en algunos países de la región.

Al evaluar el grado de cumplimiento de la Agenda Complementaria de DR-CAFTA que se plantearon algunos países, la percepción es que existe un limitado avance. Se registran deficiencias en sus sistemas estadísticos para facilitar la labor de análisis de los actores privados y públicos, sobre datos vinculados directamente a las empresas protagonistas del DR-CAFTA en cada país.

El debate de la relación del comercio internacional con el tema laboral ha sido intenso en diversos foros y recientemente incorporado a los TLC como capítulo integrante. De ahí la necesidad de emprender mayores esfuerzos que permitan establecer mecanismos de implementación y seguimiento de dichos compromisos, lo cual será posible, a través de la adopción de mecanismos de monitoreo, observación y medición de impactos desde las fuentes principales que empujan el comercio de bienes y servicios (las empresas).

Revista Real Card

Las empresas actoras del DR-CAFTA deben ser evaluadas de forma permanente, en cuanto al nivel de cumplimiento y de mejora de la protección laboral, en relación a sus resultados productivos, económicos y comerciales desde su estado natural de desempeño. Queda sumamente claro el vínculo del comercio y el tema laboral, y que los mismos deben ser discutidos de forma simultánea, en aras de establecer un equilibrado crecimiento y mejora de ambos, siempre y cuando el tema laboral no se convierta en una barrera innecesaria al comercio y esto último no se traduzca en una desmejora de los niveles de protección ambiental.

Conclusiones

Es pertinente impulsar un sistema de monitoreo que permita recopilar la información básica de variables e indicadores necesarios para medir los impactos laborales del DR-CAFTA, en lo relativo a niveles de empleo, desempleo, salarios, estructura de la fuerza laboral, incluidos los temas de género y de participación de los jóvenes.

La evaluación o estudio de impactos laborales del DR-CAFTA en los países suscriptores debe considerar herramientas de investigación de campo y estudios de casos, incluso de forma precisa la medición de los niveles de protección laboral y resultados de indicadores cuantitativos de empleos, salarios, etc., provenientes de los actores directos del tratado: empresas exportadoras, sea en régimen general o de zonas francas, así como empresas de inversión extranjera directa. Estos análisis y seguimientos se deberán realizar de forma anual y comparada para una serie de años que permita medir tendencias.

La cooperación entre países e instituciones de un mismo país es crucial, a fin de sumar destrezas, voluntades y recursos que permitan un efectivo rol de seguimiento y monitoreo en el tema laboral.

La coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas vinculadas al tema laboral es sumamente importante, pues permitirá mejorar los procesos de implementación del DR-CAFTA en el ámbito país. Se identifica mucha fragilidad en el tema coordinación interinstitucional, en particular la relativa a pública-privada.

Los estudios sectoriales o estudios de casos para medir el nivel de desempeño de algunas variables e indicadores de resultados en el tema laboral, son necesarios, máxime cuando hay claras evidencia de la existencia de sectores perdedores en el contexto del DR-CAFTA. El estudio de caso es la mejor evidencia de medición de resultados y aterrizaje de efectos directos en dicho sector. No se puede estar dependiendo de resultados de indicadores globales relativos a empleo, salarios, desempleos, etc.

El DR-CAFTA en su etapa de implementación permite medir resultados por aumento de los flujos de comercio, diversificación o concentración de exportaciones, incremento de las inversiones, etc. Esto es solo una parte de los resultados que pueden ser comprobados, debido a que existen otros elementos que deben observarse y medirse paralelamente, como por ejemplo, el funcionamiento de las instituciones en el tema laboral, como lo establece el Libro Blanco,² donde se incorpora el fortalecimiento de las instituciones involucradas en el cumplimiento efectivo de los compromisos en materia laboral.

Finalmente hay que subrayar, que está pendiente realizar un exhaustivo estudio de los impactos laborales del DR-CAFTA desde las fuentes principales que lo protagonizan (empresas, instituciones públicas y privadas involucradas), ello permitirá saber dónde estamos y qué medidas de cambio hay que ejecutar.

² *La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando capacidades.* Presentado a los Ministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, abril de 2005.

Revista Real Card

Bibliografía consultada

DR-CAFTA: ¿panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua? Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos. CEPAL México, octubre de 2006.

Impacto potencial del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, elaborado por Centro de Inteligencia sobre Mercados Sostenibles, abril de 2006.

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA).

Junio 2011

El movimiento sindical de América Central y el Caribe en la ruta unitaria

Rodrigo Aguilar Arce¹

INTRODUCCION

Luego de un trabajo conjunto de unidad en acción y un proceso de negociación de nueve meses, las dos expresiones sindicales de la subregión – la Coordinadora Sindical de América Central y del Caribe (CSACC) y la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT) - tomaron la decisión de disolverse para realizar la Asamblea Constitutiva y culminar el proceso de unidad orgánica, el 29 de septiembre y 1º de octubre de 2010, en ciudad de Panamá, quedando constituido de esa manera el Consejo Sindical de América Central y El Caribe (CSU).

Debe tenerse presente que muchas de las organizaciones pertenecientes al Consejo, habían participado en dos importantes experiencias, desde los Congresos de Miyasaki y Casa Blanca de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT) respectivamente, que iniciaron un proceso de negociación hasta alcanzar la unidad en Viena en noviembre de 2006, de donde surgió

¹ Costarricense. Secretario General de la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe (CSSAC) y Presidente del Comité Ejecutivo de la Central de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) de Costa Rica.

la Confederación Sindical Internacional (CSI); así como también el proceso seguido en el continente entre la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), para constituir, en la Ciudad Panamá, la Confederación Sindical de las Américas (CSA).

Sobresale este extraordinario esfuerzo del sindicalismo internacional, de entender la urgencia de cambiar las reglas de juego del movimiento sindical ante el avance de la globalización deshumanizante, cuando la inmensa mayoría de la población sufre exclusión, pobreza extrema, pérdida de derechos y de acceso a la seguridad social, y una pequeña capa de la sociedad se deslumbra con la opulencia y el atesoramiento de riquezas.

UNA MIRADA A NUESTRO CONTEXTO REGIONAL

La Asamblea del CSU llamó la atención sobre los siguientes aspectos de la estructura regional, es decir, los elementos de la realidad que no cambian en el corto plazo:

Economía:

- Nuestros países son testigos y víctimas de una crisis que se quiere presentar como financiera—supuestamente podría ser resuelta con “paquetes de salvamento”—, pero que la necesidad de la realidad la desnudan como sistémica. Producto de un modelo depredador y descarnado, el sistema económico expresa su naturaleza integral con crisis en todos los ámbitos: ambiental, alimentario, climático, energético, valores y la financiera disparada por prácticas especulativas.
- La tenencia de los recursos naturales y las formas de propiedad de los medios de producción, no muestran una tendencia hacia una dinámica económica que garantice el cumplimiento de los derechos humanos: sociales, sindicales y laborales. Su tendencia es hacia la concentración.

Revista Real Card

- Los principales sectores productivos presentes en la actualidad (informalidad, turismo, tecnología, maquila, servicios mercantiles) no se relacionan claramente con elementos clave de los derechos antes citados. Sectores que podrían aportar más en estos aspectos como la agricultura y la manufactura pierden espacios.
- Se observa, siempre dentro de la tendencia hacia la concentración, un proceso de alianzas o fusiones entre grupos económicos en campos estratégicos; tal es el caso del sector consumo, las finanzas, la educación y la salud.

Política:

- A tono con lo que ocurre en la dimensión económica, en la política encontramos una democracia que se ofrece como representativa, pero en la realidad es solo una democracia formal que vive un proceso de deterioro acelerado: institucionalidad débil y acechada por una corrupción que la maniatada y aniquila lentamente.
- Desde el punto de vista del carácter del Estado, no se puede afirmar que exista una democracia participativa o se camine hacia ella.

Cultura:

- El papel del sistema educativo no es el de generador de pensamiento crítico y capacidad propositiva.
- Los valores centrales vigentes en el colectivo son: trabajo, familia. Con signo negativo: consumismo, individualismo, dependencia.
- Los medios masivos juegan un papel clave en el mantenimiento del sistema vigente.
- La expresión artística visible es la marcada por el consumismo y la superficialidad.

A. Elementos de Coyuntura Internacional

1. Tratados de libre comercio

Estados Unidos de América, con sus socios locales y regionales, impuso el tratado de libre comercio mediante la presión económica, política y mediática. Este no constituye un mecanismo de dinamización comercial, sino un instrumento de sujeción política y reemplazo de soberanía. Para ello fueron modificadas las legislaciones de los países participantes. Documentos suscritos por las organizaciones fundadoras de CSU, CSACC y CCT denunciaron que el Acuerdo de Asociación impulsado por Europa constituye un TLC más. No es posible incorporar los conceptos de la Carta Social o en el Capítulo Socio Laboral, iniciativas de las organizaciones que integran el CSU.

2. Cooperación

La mayoría de mecanismos de cooperación internacional presentes en la región, no están basados en el concepto de promoción del empoderamiento personal y organizacional.

3. Integración

El enfoque prevaleciente de la integración en marcha no es “desde los pueblos”, como lo propone el CSU, sino con claro acento mercantilista y alejado de la integración social, cultural, ambiental, política, educacional, en seguridad social, etc.

4. Procesos políticos en América del Sur

En la búsqueda de una ruta propia para la región, signada - como señala el CSU, por “la conquista de una sociedad más democrática”, los procesos políticos de América del Sur constituyen fuente para el debate y la reflexión constructiva, a fin de extraer enseñanzas y señalar sus deficiencias.

5. Situación interna en EUA

Un tema emblemático de la administración Obama es la reforma de la salud. Sin embargo, su peso social no es suficiente para consolidar electoralmente un rumbo distinto. El análisis de la vida democrática en EUA muestra el avance de los sectores más conservadores y la inexistencia de una fuerza sociopolítica aliada del multilateralismo y del respeto a la autodeterminación de los pueblos.

6. Situación socioeconómica y política en Europa

Los casos de Grecia, Portugal, España, Italia, adobados por el enfoque mediático, inducen a creer que la crisis es solo o fundamentalmente financiera. El contraste con la situación de una rigurosa Alemania, parece reforzar esa percepción. No obstante, la repercusión cruda en la situación en el empleo y las migraciones — para citar solo dos ejemplos - muestra la crisis del sistema global.

7. Movimientos de liberación

La dinámica iniciada en Túnez y expresada en Yemen, que mostró mayor crudeza en Egipto y una situación sonrojante en Libia, con un desenlace aún por verse. La presencia de EUA en el proceso, expresa lo complejo de los procesos de liberación, pero también que la combinación de falta de democracia y corrupción pueden ser la base del avance hacia una democracia de calidad.

B. La situación del poder

1. La dimensión política

Ejercicio del poder. Aspectos relevantes: El golpe de Estado en Honduras. Aceptación del mandatario Lobo de haber consultado con la Embajada de Estados Unidos el nombramiento de sus ministros. Aprobación de ley en Panamá, para evitar las manifestaciones populares. Participación abierta de la Embajada de Estados Unidos en la campaña a favor del TLC en Costa Rica.

Irrespeto constante de la libertad sindical, incluso el asesinato de dirigentes y del derecho de negociación colectiva. Golpe de estado a una directiva sindical en Costa Rica. Criminalización de la organización sindical y social. Entronización de la corrupción.

Uso del recurso militar. Aspectos relevantes: presencia de fuerzas militares estadounidenses en Costa Rica con aprobación ejecutiva y legislativa. Uso de la fuerza militar en Panamá contra manifestaciones populares. Presencia del Ejército de Honduras en el golpe de Estado. Aumento de la represión policial en Costa Rica.

- a. El deterioro de la democracia real en la región: la democracia representativa ha sufrido un deterioro en la región. El golpe de Estado en Honduras es el caso más crudo, pero aparte de ello encontramos muestras de reducción de los espacios del movimiento sindical y social, criminalización de la protesta y falta de participación de la sociedad civil en las decisiones más importantes. Una muestra es el golpe de estado sindical perpetrado por el gobierno de Arias en 2010, contra la directiva del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP), que fue revertido en vía judicial por la lucha del sindicalismo costarricense. En esta estrategia es clara la presencia del poder mediático, como instrumento desintegrador del espacio popular, difusor de miedos, multiplicador de estereotipos, que impone la idea de que solamente los grupos del poder económico son capaces de conducir el Estado.
- b. Ausencia de libertad sindical: este es un aspecto central del deterioro o ausencia de democracia real. El derecho de los trabajadores a organizarse para proteger, defender y ampliar sus derechos y los de la ciudadanía, es no solo incuestionable, sino un síntoma de ausencia o presencia de democracia. La sola ausencia de libertad sindical, y aún más, la agresión y el asesinato de su dirigencia, constituyen un indicador que permite afirmar que no hay democracia.

Revista Real Card

- c. Bloqueo a la negociación colectiva: ante el proceso de concentración de la riqueza y del poder, el movimiento sindical levanta el instrumento de la negociación colectiva como herramienta para las mejoras laborales y sociales, y muestra del potencial poder alternativo. El sistema bloquea esa vía de construcción de calidad de vida para aumentar sus condiciones de lucro y como vacuna contra la construcción de ese poder alternativo. Las representaciones patronales niegan la posibilidad de esa negociación, se obstruye con el concurso de las instancias estatales administrativas y judiciales, se hace propaganda contra este derecho desde el poder mediático, promoviendo estereotipos y desinformando.
- d. La realidad de las fuerzas populares emergentes y la construcción de democracia participativa: frente a los grupos que ejercen el poder, los movimientos populares emergentes no cuentan con un peso real. Se observa sin embargo, un amplio afloramiento de grupos que buscan acercamientos entre sí, con el ánimo de convertirse en opción real de poder. De parte del movimiento sindical es posible lograr una participación más activa en este proceso hacia el logro de una democracia participativa.
- e. Las propuestas de creación de poder desde el movimiento sindical y social (CSA, CSU, Autoreforma Sindical, PLA, alianzas sociales y sindicales): ante el avance del neoliberalismo y el debilitamiento constante del movimiento sindical, el sindicalismo continental reacciona impulsando la unidad y la autocrítica que hace germinar la auto-reforma sindical. Nace así la CSA y luego el CSU. A nivel local también se observa la constitución de instancias unitarias del sindicalismo, así como frentes de lucha con otros sectores del movimiento social.

Como elementos integradores de esta expresión política unitaria que busca incidencia, contamos con la Carta Social y la propuesta de un Capítulo Socio Laboral para el ADA,

impulsadas por CCT/CSACC. Asimismo, la Plataforma Laboral de las Américas es otro elemento propositivo desde el movimiento sindical, para hacer nacer una sociedad nueva, justa, solidaria y profundamente democrática. Se suma más recientemente la Plataforma Programática aprobada por la Asamblea constitutiva del CSU.

- f. Violencia contra la mujer: es necesario destacar en este apartado relativo a la situación del poder, el tema de la violencia contra la mujer que, lamentablemente, en muchas oportunidades se expresa en el feminicidio. Los procesos de liberación femenina, los espacios logrados mediante la lucha de género, el empoderamiento de las mujeres en suma, provoca violencia.

2. El estado de la dimensión económica

Economía. Aspectos relevantes: Desplazamiento de actividades económicas proveedoras de soberanía alimentaria. Acentuación de la pobreza. Aumento del desempleo, el subempleo y de la informalidad. Aumento constante del costo de la vida. Ausencia de políticas orientadas a crear trabajo decente. Pérdida del poder adquisitivo de los salarios y falta de políticas orientadas a su recuperación. Procesos de flexibilización laboral. Avance de la tercerización, afectando la estabilidad laboral y la organización sindical. Aumento de inversión extranjera ajena a las políticas de desarrollo. Deuda externa en aumento. Crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas y de experiencias de economía solidaria sin apoyo de políticas estatales.

- a. Concentración y transnacionalización: los elementos expuestos en la sección anterior, relativos a la concentración del poder en grupos empresariales con claras vinculaciones multinacionales y hegemónicas, constituyen el instrumental que permite aplicar a la fuerza o con engaño, un proceso de concentración de los elementos de la economía en cada vez menos manos. Se impuso la privatización para favorecer ese proceso concentrador.

Revista Real Card

- b. El nuevo rol del Estado en los negocios: desde los organismos financieros internacionales se impulsa la idea de no dismantelar el aparato estatal que atendía los servicios para la población. Ahora se ve el nuevo rol del Estado como facilitador de los negocios en las actividades sometidas al proceso de transnacionalización. Así, las clases políticas locales se han convertido en sirvientas – ya no en pensantes—, del proceso de crecimiento económico al que se limitan, pues el desarrollo como concepto integral no está presente en sus agendas.
- c. Pobreza y exclusión: el resultado de los procesos de concentración no puede ser otro que el aumento de la exclusión y la pobreza. Como es claro, las mujeres, la juventud, las poblaciones autóctonas, las minorías étnicas, se encuentran entre los sectores más golpeados.
- d. La realidad de las economías solidarias y alternativas: ante la realidad expuesta en el punto anterior, como expresión de resistencia—sobrevivencia, surgen esfuerzos orientados al desarrollo de economías solidarias y alternativas. No obstante el Estado, en manos de la estrategia concentradora, no solo no las facilita, sino que la propia dinámica concentradora bloquea sus posibilidades de consolidación, posicionamiento y desarrollo.

3. El estado de la dimensión social

Situación Social. Aspectos relevantes: Privatización de los servicios públicos. Pérdida de derechos laborales como consecuencia de la flexibilización. Deterioro constante de los servicios estatales de educación y salud. Imposibilidad de satisfacer la demanda habitacional. Desintegración familiar. Reticencia a participar de la organización sindical y social. Fuerte presencia del narcotráfico. Aumento de la inseguridad. Corrupción. Dispersión laboral como efecto de la tercerización. Marginación y represión de las poblaciones migrantes

- a. Flexibilización y quebranto de la seguridad social: a tono con esa forma concentradora de ejercer el poder económico y político, se ha impulsado un vasto proceso de privatización o de mecanismos anexos, como las figuras de concesiones y explotación. Esto lleva al deterioro de las condiciones de vida de la población y tiene claras consecuencias en la dimensión. En suma, la seguridad social se pierde y se impone un proceso de flexibilización laboral que reduce o elimina derechos.
- b. Deterioro poblacional: se expresa en el aumento de la pobreza y de la delincuencia, la drogadicción, el desempleo, el subempleo, crecimiento sostenido de la informalidad. Como elemento que expresa el deterioro poblacional, la OIT habla de pérdida de productividad, lo que coloca a nuestros países en simples oferentes de mano de obra barata.
- c. Población migrante marginada y estereotipada: las personas migrantes, como expresión del derecho de los pueblos a buscar mejores condiciones de vida, son golpeadas cultural y económicamente mediante estereotipos y marginación. En contraste con el concepto de "libre comercio" de mercancías, las personas migrantes deben sufrir doblemente por sus condiciones de desarraigo y marginación.
- d. La propuesta desde el campo popular: trabajo decente y desarrollo sustentable

Los documentos citados, como la Carta Social y la propuesta de un Capítulo Socio Laboral para el ADA, así como la Plataforma Laboral de las Américas y la Plataforma Programática del CSU, demuestran los esfuerzos por proponer vías para avanzar hacia el desarrollo. A esto se suman importantes experiencias de unidad sindical y social, que no son grupos que solamente protestan, sino que actúan con una clara conciencia de ser organizaciones propositivas. La organicidad del movimiento sindical es un factor que le permite aportar en ese proceso. En ese sentido, se insiste

Revista Real Card

desde la Plataforma Laboral de las Américas y desde la Autoreforma Sindical, que debemos enfatizar los temas de trabajo decente y desarrollo sustentable frente a la propuesta neoliberal.

4. El estado de la dimensión cultural

Espacio Cultural. Aspectos relevantes: Difusión y arraigo de estereotipos antisindicales. Aumento de la presencia de grupos religiosos en barriadas populares. Disputa en el espacio de los valores, como producto del accionar de los movimientos sociales y sindical. Dominio del espacio de la información por el poder mediático. Fuerte corriente de comunicación alternativa, especialmente en internet. Educación reproductora y no emancipadora. Debilidad del movimiento de cultura popular

- a. Ideología y cosmovisión: la subregión es sometida a una intensa acción ideológica del neoliberalismo. Las estructuras económicas que promueven el consumismo son la matriz clave de reproducción de la ideología dominante y expresiones conexas como el individualismo, el clientelismo, la pasividad. Junto a ello, los medios masivos no crean comunidad, sino se dedican a hacer propaganda a un sistema y a sus valores, exacerbando el miedo y el conformismo. La cosmovisión, mientras tanto, se nutre de esos patrones ideológicos. Ante esto, el reto es el empoderamiento que construya o reconstruya identidades y forme sentido de comunidad con capacidad transformadora.
- b. Pedagogía popular y construcción de nueva hegemonía: siguiendo los conceptos expresados en el punto anterior, el sindicalismo debe fortalecer una propuesta clara de pedagogía popular, que permita avanzar en el reto de construir nueva hegemonía.
- c. Comunicación popular y alternativa: ha surgido una corriente de comunicación alternativa, aún incipiente pero con fuerte presencia en las personas que militan en el movimiento

sindical y social. Además, desde las organizaciones sindicales y sociales se observan esfuerzos de comunicación popular de base, que son un espacio clave para la educación y el empoderamiento.

- d. Aprendizajes y rupturas: lo anterior plantea la discusión en torno a si el énfasis de la formación sindical debe estar en los aprendizajes o en provocar rupturas con la cultura dominante.
- e. Experiencias sindicales y sociales en la construcción de poder alternativo: existen en el movimiento sindical y social valiosas experiencias en la ruta de construir poder alternativo. Desde los esfuerzos unitarios del movimiento sindical, pasando por las alianzas con otros sectores del movimiento social, y tomando en cuenta los esfuerzos por construir conocimiento y proponer rutas nuevas para la edificación de poder alternativo, es evidente una experiencia que avanza y da muestras de ello cada día.

¿QUIENES FORMAN EL CSU Y QUE SE PROPONEN?

Ante este contexto subregional, que ha sido objeto de un análisis exhaustivo de los órganos de CSU y de su I^o Conferencia de Educación, 30 organizaciones de los siete países de América Central y República Dominicana, e incluso una de México, dijeron sí a la propuesta de unidad orgánica desarrollada por la Comisión Negociadora designada por la CSACC y la CCT, la que en un periodo de nueve meses posibilitó un acuerdo protocolario y el proceso fundacional del CSU

La CCT nació en 1968 y afilió a organizaciones nacionales que en fases anteriores del sindicalismo pertenecieron a la CLAT. Por su parte, la CSACC se creó en 2004, en Antigua, Guatemala, con organizaciones que en el pasado pertenecieron a organizaciones subregionales como CTCA y COCENTRA, y algunas independientes.

Revista Real Card

Las organizaciones que hoy forman CSU, ya participaban en forma conjunta del proceso auspiciado por la OIT, que llevó a la firma del Acuerdo de Santo Domingo, para adoptar una Agenda Laboral Tripartita: Destaca también la experiencia que se produjo para lograr la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo y el Trabajo Decente en Centroamérica y República Dominicana, de Tegucigalpa, del 30 de junio de 2005.

A partir de la Declaración de Honduras sobre el fomento del empleo decente, ambas organizaciones pasaron a integrar la Comisión Técnica Tripartita de Alto Nivel (CTAN), conformada también por empresarios y gobiernos, con el apoyo de la OIT, para llevar a concreción el plan de acción aprobado en conjunto, en aquella ocasión.

Estos antecedentes son importantes porque confirman la evidencia de la disposición histórica de ambas entidades sindicales (CCT-CSACC), junto a otros actores sociales y sindicales presentes en la subregión, por buscar posiciones conjuntas ante diferentes momentos coyunturales e instancias de la integración subregional, en la búsqueda de conquistar mejores condiciones de vida para la clase trabajadora y toda la sociedad centroamericana.

En el marco de la CTAN, varias reuniones se realizaron de su parte sindical, lo que permitió desarrollar una serie de propuestas a efecto de incidir en la puesta en práctica del plan de acción diseñado por la CTAN, tanto en el nivel regional como en cada uno de los países.

Esta relación de trabajo cada vez más estrecha entre CSACC y CCT, tuvo un nuevo momento de profundización cuando en marzo de 2007, en la ciudad de Panamá, la CSACC y la CCT, firmaron una declaración conjunta para dar inicio a un Proceso de Unidad de Acción, con el objeto de abordar políticamente los temas de la integración regional y el futuro Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

En torno a este tema, y bajo la conducción de una comisión política y el apoyo técnico de los institutos sindicales ISACC e ICAES, se trabajó en pos de definir una posición clara conjunta, la que se materializó en un Documento Base llamado: *Integración y Comercio. Una propuesta del Movimiento Sindical para la América Central. Qué queremos para los próximos años*, de cuyo debate y profundización surgió la Carta Social Sindical para la integración regional, la cual fue discutida y acordada en la Cumbre Sindical realizada en noviembre de 2007, en la ciudad de Guatemala.

Profundizando aún más el trabajo de unidad de acción, que fue configurando una unidad programática de trabajo subregional frente al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, y dando seguimiento a criterios generados en la IV Cumbre Sindical Unión Europea – América Latina y el Caribe, según la declaración de Lima, del 6 de abril de 2008, en su apartado II.3 Dimensión sociolaboral, se presentó a los negociadores de la subregión y a los europeos, la propuesta de un Capítulo Sociolaboral, que se utilizó como instrumento de incidencia. Este documento fue consensuado además, con la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

Pasando de lo coyuntural a una articulación más estratégica, en mayo de 2008, la CSACC y la CCT acordaron desarrollar una agenda temática común en materia de integración regional, libertad sindical, economía informal y empleo decente.

En seguimiento a esos temas, el 9 de octubre de 2008, en el marco del III Foro Social de las Américas realizado en Guatemala, se hizo el lanzamiento conjunto de la *Campaña Sindical por la Integración desde los Pueblos*, a la vez que se realizaron, actividades nacionales y regionales de reflexión, posicionamiento y de formación.

El seguimiento a las negociaciones del ADA, en conjunto con la CES europea; la puesta en práctica de acciones en el marco de su agenda programática consensuada; numerosos pronunciamientos conjuntos sobre libertad sindical, violación de los derechos humanos, asesinato de dirigentes, posiciones frente al golpe

Revista Real Card

de Estado en Honduras, y otros aspectos importantes para los trabajadores de la subregión; así como reuniones periódicas para profundizar en la necesidad de ir más allá de la unidad en la acción y programática; esto dentro del camino recorrido.

Este conjunto de acciones permitió también discutir sobre la necesidad que tiene la subregión de fortalecer posiciones, a partir de un proceso más profundo, acompañado de los esfuerzos realizados para la unidad sindical mundial y continental que han desarrollado la CSI y la CSA, que avanzan en la solidaridad y el fortalecimiento del internacionalismo sindical

Como resultado de ello es que el 6 de noviembre de 2009, en la ciudad de San Salvador, la CCT acordó por unanimidad avanzar en la unidad orgánica con la CSACC; y el 9 de diciembre de 2009, en San José, Costa Rica, la Conferencia de la CSACC acordó unánimemente iniciar el proceso conjunto CSACC-CCT para llegar en un plazo corto razonable, a la unidad orgánica de ambas instancias.

El 10 de diciembre de 2009 ambas coordinaciones se reunieron en Costa Rica para revisar los acuerdos, definiendo el inicio del proceso formal de negociación; allí se trazó la ruta, cuya meta se materializó el 1 de octubre de 2010 al constituirse la nueva instancia unitaria de representación sindical en la región.

Se espera que a partir de esta consolidación unitaria y según las condiciones establecidas por la misma, se integren de forma sistemática todas las organizaciones sindicales, representativas, pluralistas, sociopolíticas y que asuman compromiso con los planteamientos y objetivos de esta nueva articulación subregional

En total, se trata de 30 organizaciones de nueve países. De ellas, 28 son centrales o confederaciones nacionales y dos federaciones nacionales. Además, tienen afiliación o relaciones internacionales de la siguiente forma:

Organizaciones constituyentes de CSU y relaciones internacionales

PAÍS	AFILIACIÓN CSA-CSI	AFILIACIÓN FSI	FRATERNAS CSA-CSI	TOTALES
MEXICO			1	1
GUATEMALA	2	1	1	4
EL SALVADOR	2			2
HONDURAS	3			3
BELICE			1	1
NICARAGUA	3		4	7
COSTA RICA	2			2
PANAMÁ	3	1	3	7
REPÚBLICA DOMINICANA	3			3
SUBTOTALES	18	2	10	30
%	60,01%	6.66%	33.33%	100%

Con los datos declarados por las afiliadas a CSA-CSI, en su conjunto las 18 organizaciones que tienen esa membresía, más las otras 12 organizaciones que integran actualmente las dos articulaciones, representan aproximadamente a 2.500,000 trabajadores que hacen parte de la unidad subregional de América Central y el Caribe.

Las organizaciones que tomaron este histórico acuerdo, según país, son las siguientes:

México (1): Coordinadora Mexicana de Trabajadores (CMT)

Guatemala (4): Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), **Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG)**, Central de Trabajadores del Campo y la Ciudad (CTC) y Federación Sindical de Empleados Bancarios y Similares (FESEBS).

Honduras (3): Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH), Central de Trabajadores de Honduras (CTH) y Central General de Trabajadores de Honduras (CGT)

Belice (1) Unión de Trabajadores Cristianos

Revista Real Card

El Salvador (2): Central de Trabajadores y Trabajadoras Democráticos (CTD), **Central Autónoma de Trabajadores Salvadoreños (CATS)**

Nicaragua (7): Confederación Unitaria Sindical Autónoma (CUS'A), Central Sandinista de Trabajadores (CST), Confederación de Unificación Sindical (CUS), Central Nacional de Trabajadores (CNT), **Central de Trabajadores de Nicaragua (CTN)**, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), **Confederación General de Trabajadores Independientes (CGT(i))**

Costa Rica (2): Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)

Panamá (7): Convergencia Sindical, Central de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), Central Nacional de Trabajadores Panameños (CNTP), Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP), Federación Nacional Sindical de Empleados Públicos de Panamá (FENASEP), Casa Sindical, Central Gremial de Trabajadores (CGT)

República Dominicana (3): Central Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), Central Nacional de Unidad Sindical (CNUS), Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC)

DE LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA CSU

1. Dignidad de la persona humana: el trabajador es una PERSONA HUMANA investida de una inviolable dignidad trascendente, protagonista de su realización personal y comunitaria. Para ello es prioritario el pleno respeto y la promoción de los derechos humanos, en particular los sindicales, laborales y sociales.

2. El trabajo: es la forma primaria y fundamental que tienen los hombres y las mujeres para transformar la naturaleza, crear bienes y servicios, generar cultura, construir las sociedades, para así satisfacer sus necesidades vitales y contribuir al desarrollo integral, al progreso de la comunidad y hacer la historia.

Defendemos y promovemos el trabajo, pues es la dimensión más dignificante de la persona humana. Es la expresión de su libertad creadora y la clave esencial de la cuestión social. El ejercicio del derecho al trabajo es la fuente primordial del desarrollo económico, social y cultural de los pueblos.

3. La democracia: reafirmamos nuestra profunda vocación democrática, no en aquella que es simple expresión de un formalismo ya agotado sino en el acto trascendental que impulsa y privilegia la participación real y protagónica de los pueblos en la construcción permanente de su situación, su gobierno, como también en la generación de sus políticas y acciones. Creemos en la democracia real e integral, política, social, laboral y económica, basada en la soberanía popular y enriquecida por instancias efectivas de participación, diálogo social y unidad.

4. La igualdad: promovemos la igualdad; todos los trabajadores somos personas humanas, iguales en dignidad. En consecuencia, debemos tener los mismos derechos y responsabilidades, oportunidades y posibilidades. La igualdad y equidad de género y la plena participación y representación de las mujeres en todos los niveles del movimiento sindical, y en todas las instancias de la sociedad, impulsan un desarrollo con igualdad de oportunidades y acceso para hombres y mujeres. Lucharemos y promoveremos,

bajo este principio de igualdad, por la inclusión y participación en particular de las mujeres y jóvenes, evitando toda discriminación, por razones de género, edad, capacidades diferentes, orientación sexual, portadores-as del VIH-SIDA, religión, etnias, pueblos originarios o cualquier otra.

5. La justicia social: esta es pilar de la convivencia humana. Se debe dar a cada persona humana las posibilidades y condiciones para asumir sus responsabilidades y compromisos para consigo mismo y para con los demás. La justicia social exige que los hombres y las mujeres, solidariamente y de acuerdo a sus posibilidades, capacidades, destrezas y potencialidades, deben contribuir a la construcción de una sociedad basada en el desarrollo humano sostenible, en un marco de paz y justicia social, mejorando de esta manera la calidad de vida del ser humano.

6. Clasista: representativa de los intereses de la clase trabajadora de nuestros sectores sociales-populares, en el ámbito geográfico regional de América Central y el Caribe y con enfoque sociopolítico. Esto al estar conformada por organizaciones laborales, defensoras de los intereses y derechos de los trabajadores y trabajadoras en particular, y de los pueblos centroamericanos y caribeños en general.

7. La solidaridad: es un principio básico en la convivencia humana en toda su integralidad. Es la capacidad de dar más de lo que algunas exigencias determinan, sea por vía de la ley o de algún otro imperativo social, político y/o moral. Es un atributo fundamental de la convivencia humana, un principio fundador del movimiento de los trabajadores y un testimonio y compromiso concreto y superador de las ideologías individualistas. La solidaridad se concretiza entre los trabajadores, mediante el instrumento de la organización y de sus comunes agendas reivindicativas, no solo en beneficio de quienes las llevan adelante sino de los pueblos de cada una de nuestras naciones.

8. La libertad y la autonomía: expresadas, ambas, como la libre autodeterminación de los pueblos y por lo cual no aceptamos

ninguna forma de subyugación, dominación hegemónica o discriminación que impida la emancipación de todos los trabajadores, sin distinción ninguna.

9. La paz: principio indispensable para la vida y la convivencia humana. El desarrollo de la vida humana, el respeto a las personas, los derechos humanos, la vigencia de la justicia social y la solidaridad nos conducen a la paz. La construcción de la paz es una tarea permanente del movimiento de trabajadores, ya que debe ser el marco donde la clase trabajadora realiza la acción organizada para lograr sus objetivos.

10. La integración: asumimos la integración de nuestra región, en general de toda la América Latina y el Caribe, como instrumento para la promoción y concreción del desarrollo sostenible y sustentable. Creemos que una integración regional, definida con participación real y protagónica desde nuestros pueblos, desde una visión integral y equilibrada en lo político, social, económico, medioambiental y cultural, será respuesta positiva a las justas aspiraciones de nuestros sectores laborales y populares.

11. El desarrollo sostenible: entendido como un proceso de cambio en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio de un crecimiento económico con equidad social que preserva la biodiversidad, ecosistemas y recursos naturales de la región, sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para enfrentar sus propias necesidades y fortaleciendo la participación ciudadana en este proceso.

12. La unidad en el movimiento sindical: entendemos la unidad de la clase trabajadora organizada no como un fin en sí misma, sino como instrumento estratégico para propiciar una mejor calidad de vida de los y las trabajadoras en la región y para ejercer e incidir en mejor y mayor poder en todo tipo de procesos, sean estos regionales y/o globales, cuyas afectaciones no sean ajenas a nuestro futuro.

13. La educación: es un derecho indiscutible y que no debe estar al servicio de ningún tipo de interés que no sea el desarrollo integral de la persona humana, a partir de sus propios y particulares intereses, sus capacidades, sus potencialidades y su derecho a una vida plena y digna.

La formación, entendida como el proceso de mejoramiento y perfeccionamiento de capacidades, destrezas y habilidades, forma también parte de este derecho indiscutible y que tienen, sin discriminación alguna, todas las personas humanas.

14. La autoreforma sindical: nuestro movimiento debe refundarse, redimensionarse, reestructurándose y renovándose para jugar un nuevo y más efectivo protagonismo ante los nuevos paradigmas, desafíos y retos de las realidades nacionales, regionales y mundiales. Debemos dejar atrás cartabones superados por la realidad, debemos de ser capaces de hacer que las grandes mayorías sociales populares de nuestra región se sientan representadas, partícipes y defendidas por el movimiento sindical.

Una nueva síntesis socio política, como nuestro motor de impulso, debe generarse sin dilación alguna.

15. Estado Social de Derecho: su fundación, refundación o reestructuración, según corresponda, es tarea permanente y prioritaria del conjunto de organizaciones que asumimos esta Declaración de Principios. Debe ser concebido como un pilar fundamental del desarrollo integral de nuestros pueblos, en un marco de democracia real y participativa, con el claro propósito de consolidar la justicia social, la igualdad y la paz.

Son objetivos de la CSU los siguientes

- 1) Promover la organización de todos los trabajadores de América Central y el Caribe, como condición efectiva para la defensa de sus derechos, propiciando mejores condiciones de vida, de trabajo y una sociedad más democrática, por medio de la acción sociopolítica y la formulación de propuestas.

Junio 2011

- 2) Gestionar y conquistar el efectivo respecto y cumplimiento de los derechos humanos: sociales, sindicales y laborales.
- 3) Representar a las organizaciones que la integran en todo el proceso, estructura y organismos de integración centroamericanos y otras instituciones que tengan relación directa con la promoción integral y colectiva de la clase trabajadora.
- 4) Promover y defender los intereses de la clase trabajadora.
- 5) Alcanzar un papel protagónico en los procesos políticos y sociales, como también en los de integración y libre comercio.
- 6) Promover y fortalecer una acción sindical unificada que recupere imagen, presencia e incida en los escenarios nacionales y regionales; que permita elaborar y llevar adelante una agenda política-laboral que incida en las políticas públicas a favor de los sectores más necesitados.
- 7) Propugnar por leyes y políticas destinadas a formalizar las relaciones laborales de trabajadores independientes y microempleados, que aseguren la protección social de los desempleados e incorporen a los migrantes a la seguridad social.
- 8) Impulsar políticas de educación pública y formación profesional como mecanismos de inclusión de las nuevas generaciones, que garanticen calidad e igualdad de condiciones, para que la niñez no sea arrastrada a la exclusión por la mala calidad del empleo y la precariedad laboral de los adultos.

PLATAFORMA PROGRAMÁTICA

La necesidad de potenciar la fuerza y la eficacia de la acción política-laboral de las centrales sindicales de América Central y el Caribe nos ha llevado a definir las siguientes áreas programáticas de acción

urgente e incorporar en nuestro proceso de desarrollo aquéllas que sean oportunas para el logro de nuestros objetivos.

5.1. Autoreforma sindical

Reconocemos que el sindicalismo de América Central y el Caribe, tiene problemas para crecer en su poder e influencia, e incluso a veces se observa un retroceso.

Entre los factores de esta realidad, existen algunos externos como los cambios en la organización de la producción y del trabajo: externalización, temporalización, tercerización; la segmentación entre trabajadores “de primera” (fijos) y “de segunda” (transitorios); individualización de la relación laboral; simulación de relaciones dependientes como independientes.

En la mayoría de nuestros países hay factores directamente políticos, como la destrucción de las organizaciones sindicales existentes; obstáculos a la creación de nuevas organizaciones y campañas de desprestigio del sindicalismo.

Pero también hay factores internos, como puede ser la dificultad para renovar la política sindical y adecuarla a la nueva situación del trabajo; y burocratización de la dirigencia.

Todo ello lleva a la necesidad urgente de una profunda reestructuración y reforma del movimiento sindical, lo que implica, fundamentalmente, cambios en el funcionamiento de las organizaciones, estructuras y estrategias; y cambios en comportamientos de los dirigentes.

a. Unidad: es un fin en sí misma, en tanto da fortaleza para profundizar las luchas, es expresión de la voluntad y práctica dentro del pluralismo y diversidad, y de la disposición a replantear la democracia. También es un medio para transformar la organización en lo subregional y nacional, a efectos de potenciar unidades sectoriales y hacer más atractivo el sindicalismo, con el fin de aglutinar a otros colectivos aún no organizados.

b. Género: requiere una revisión de las prácticas históricas de ejercicio del poder en el sindicalismo, y de los estilos de liderazgo y actuación que han limitado una mayor, más efectiva e igualitaria participación de las mujeres. Implica transversalizar el enfoque de género en todas las propuestas, plataformas de trabajo y actuaciones, de manera que se avance, no solo en medidas afirmativas, sino en transformar las concepciones y prácticas de la democracia y el poder a lo interno del sindicalismo, y en las políticas sobre las cuales incidimos en la sociedad.

c. Juventud: la mayoría de colectivos de trabajadores no sindicalizados, son jóvenes. Se requiere conocer sus necesidades concretas, sus propuestas de renovación, asegurar mecanismos para que sus planteamientos sean incorporados y para que accedan a los puestos de decisión de las políticas sindicales, y de incidencia. Con ello, el sindicato será un espacio atractivo para su incorporación, al tiempo que los sindicatos se verán fortalecidos con su participación y aportes.

d. Nuevos colectivos: las formas de producción varían y surgen nuevos sujetos o colectivos de trabajadores en áreas no típicas para el sindicalismo (call center, turismo, informalizados, tercerizados, etc). Entender sus dinámicas particulares y redefinir formas organizativas más flexibles, adaptadas a sus intereses y posibilidades en el marco de una autoreforma sindical, son esenciales para la posibilidad de organizarlos en la defensa de sus derechos y que, como consecuencia, se fortalezca y renueve el sindicalismo. Tener una especial atención a los colectivos de migrantes a nivel nacional, indistintamente de su estatus, y crear una red subregional.

e. Formación: la formación y educación para la vida y a lo largo de la vida, es condición para una acción sindical sociopolítica, consciente, y estratégica. La educación, la formación y la capacitación son fundamentales para la inserción en el mercado laboral, dar respuesta a los retos de competitividad, enfrentar las nuevas condiciones laborales y promover el espíritu empresarial para la creación de empresas y de empleos dignos.

Revista Real Card

Por ello la primera actividad en grande que se ha realizado es la I Conferencia sobre Educación, realizada en febrero de 2011 en San José, Costa Rica, donde se trazaron las líneas que habrá de seguir en el futuro

Las políticas regionales y nacionales para la integración, deben asegurar el acceso de los trabajadores a la educación y capacitación, como medio para desarrollar el progreso y la superación de nuestras sociedades. Hay que integrar la educación técnica y profesional en un sistema de normalización y certificación de las competencias laborales. Promover el diálogo social para el fortalecimiento de la formación profesional y capacitación gerencial continuas, como instrumentos para lograr el empleo decente.

Exigiremos a los gobiernos de la subregión garantizar el financiamiento de la educación, hasta la secundaria, superando los estándares actuales, asegurando la gratuidad de la enseñanza básica y el cumplimiento de las metas del milenio en la materia. Garantizar la formación profesional y técnica como un derecho básico.

Complementariamente, el movimiento sindical de la nueva organización unitaria subregional, elaborará una propuesta de política de organización y afiliación sindical a todo nivel (cuantitativo – cualitativo), que será enviada a las organizaciones nacionales como propuesta de fortalecimiento del sindicalismo.

5.2. Libertad sindical

La libertad sindical, aparte de ser un derecho humano, es un anhelo a alcanzar por todos los trabajadores de América Central, junto con el pleno respeto a los derechos humanos, que son constantemente violentados en nuestros países, como demuestran innumerables denuncias, informes de organismos nacionales e internacionales, y lo corroboran todas las instancias del sindicalismo internacional, la OIT e instancias de derechos humanos.

a. Derechos humanos

- Campañas de información y difusión dirigidas a la opinión pública que nos permitan realizar alianzas estratégicas sobre el tema.
- Creación de una red de solidaridad con capacidad de respuesta efectiva, en el plano nacional e internacional; y de un cuerpo multidisciplinario asesor en acciones jurídicas.
- Incidir, monitorear y protestar en defensa de los derechos laborales.
- Promover reformas de la legislación laboral, nacional y regional, para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales recogidos en los convenios de la OIT.
- Tipificar como delitos los actos que atenten contra la libertad sindical; garantizar el derecho de huelga y reducir al mínimo los requisitos para que una huelga sea considerada legal.
- Que se garanticen mecanismos para universalizar el acceso a los servicios, las prestaciones y los beneficios de la seguridad social; para difundir las normas en materia de salud y seguridad ocupacional; y promover su cumplimiento.

b. Incidencia-denuncia

- Fortalecimiento de vínculos regionales para la incidencia.
- Jornadas de denuncia, gestionar la investigación, enjuiciamiento y condena de los asesinatos de líderes sindicales. Campañas de denuncia sobre la represión sindical, el sindicalismo amarillo, el veto a la sindicación y la negación del derecho de huelga. Crear un medio formativo de difusión sindical regional.
- Crear equipos especializados que actúen en la recepción, divulgación y respuesta a los casos de violación que demanden acciones urgentes de la solidaridad internacional.
- Promover la presencia e incidencia en los organismos internacionales especializados en derechos humanos, a efecto de defender los derechos laborales.
- Organizar campañas, jornadas y movilizaciones que permitan formar opinión y conciencia de los casos de persecución, represión y asesinatos de líderes sindicales.

Revista Real Card

- Solicitar a la OIT que otorgue a la subregión el trato de zona de atención prioritaria (cooperación técnica) por la cantidad de quejas e infracciones a la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga
- Hacer prevalecer los ocho convenios fundamentales de OIT, la Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo y los Programas Nacionales de Trabajo Decente.
- Crear un centro de información y difusión conjunto, que informe y eduque sobre los derechos laborales.
- Coordinar que las páginas web, periódicos y boletines de cada organización afiliada, tenga vínculos permanentes o espacios especializados sobre los derechos humanos y sindicales.
- Campañas de información y difusión que permitan realizar alianzas estratégicas.

5.3. Trabajo decente

a. Relaciones laborales

- Mejorar la participación de los representantes de los trabajadores en la elaboración y supervisión de los Programas Nacionales de Trabajo Decente aprobados y en el seguimiento de sus acuerdos
- Definir en forma concertada una agenda y posición de los trabajadores para entrar en la discusión con los otros actores sociales.
- Desarrollar propuestas de políticas públicas sobre empleo decente, haciendo énfasis en los sectores laborales de la economía informal
- Seguridad social, haciendo énfasis en universalización y seguros de desempleo.
- Educación, con énfasis en la formación profesional y la empleabilidad.
- Impulsar la creación de un consejo superior centroamericano de trabajo que sea vinculante.
- Elaborar un código ético de conducta para normar las relaciones laborales.
- Elaborar una propuesta normativa para evitar el dumping laboral.

Junio 2011

- Campaña para sensibilizar y concienciar sobre los derechos laborales y sindicales, contrarrestando las campañas de desprestigio.
- Creación de un cuerpo asesor subregional encargado del área jurídica. para monitorear, elaborar demandas, redactar documentos e investigación en torno a la situación de trabajadores y de los derechos laborales.

b. Legislación laboral

- Propugnar por el mejoramiento de las relaciones laborales a través leyes, reglamentos o en instancias de Diálogo Social a nivel nacional o subregional.
- Hacer prevalecer los ocho convenios fundamentales de OIT, e impulsar un nuevo convenio sobre la eliminación de todas las formas de impunidad laboral.
- Proponer e impulsar la elaboración y aprobación de un Código de Trabajo centroamericano y caribeño
- Hacer funcionales las comisiones tripartitas.
- Elaborar una propuesta normativa para evitar el dumping laboral.
- Impulsar la creación de un Consejo Superior Centroamericano de Trabajo cuyas resoluciones sean de carácter vinculante.
- Tomando como base la Declaración de los Derechos Fundamentales del Trabajo elaborar un código ético de conducta que sirva para normar las relaciones laborales.
- Capacitar a los representantes de los trabajadores en organismos de diálogo social tripartito a efecto de mejorar su participación y su incidencia política.
- Elaborar y presentar una lista de temas proclives a la cooperación técnica de la institución.
- Promover el empleo digno y de calidad, haciendo énfasis en los sectores laborales de la economía informal.
- Formar y especializar un equipo en el campo de la seguridad social para que asesore y atienda, haciendo énfasis en universalización y seguros de desempleo.
- Educación con énfasis en la capacitación y formación profesional y fortalecimiento de la empleabilidad.

5.4. Integración

América Central debe pensarse por sí misma y definir hacia dónde desarrollarse en un marco de integración regional. Fortalecer su integración económica, social y política, y sumarse a otras iniciativas comerciales subregionales para negociar en condiciones distintas, con los diferentes bloques económicos y países desarrollados.

Un proceso auténtico y propio de integración es la mejor respuesta para una inserción activa, con identidad y determinación, en el proceso de interdependencia globalizante, pero apuntando a un orden mundial distinto, más libre, democrático, justo y solidario.

La integración es una condición básica para pensar nuestro presente futuro, para definir nuestro camino hacia el desarrollo y articularnos con el resto del mundo en una decisión propia por globalizarnos y no permitir simplemente ser globalizados.

Lo que buscamos es crear un hábitat adecuado para los habitantes de América Central y el Caribe, a fin de alcanzar una mejor calidad de vida, en un marco de equidad.

a. Comercio-Inversiones

El comercio debe fortalecer el proceso de integración, la reactivación económica, el empleo y mejores condiciones de vida, en un marco de desarrollo sostenible, que coloque en el centro el pleno empleo y establezca mecanismos de distribución de la riqueza. Reconocemos la importancia del comercio como factor de crecimiento socioeconómico, pero éste y la cooperación deben estar en función de una estrategia de desarrollo sostenible para beneficiar a los pueblos.

Exigimos a los gobiernos actuar como región ante las naciones desarrolladas y los organismos crediticios internacionales, en la búsqueda del no pago de la deuda externa que inhibe la posibilidad de nuestro desarrollo.

La inversión para la activación económica debe ser con empleos de calidad, lo que propicia la paz social y una mejor calidad de vida. Vemos como una urgencia la coordinación de las políticas nacionales de carácter económico, social y laboral, para la generación de trabajo decente y el desarrollo de los recursos humanos.

Incorporar la creación de empleos de calidad como componente fundamental de la política macroeconómica; promover políticas de empleo y salario justo que busquen mejorar las condiciones de existencia del trabajador y su familia; y fomentar mejoras en la productividad y competitividad de las empresas y el conjunto de la economía.

Dar especial impulso a la micro, pequeña y mediana empresa y todas aquellas formas empresariales de la economía social, como fuente de generación de empleo.

b. Modelo de desarrollo

Plantear la integración regional como una prioridad en la agenda política del movimiento sindical, es condición para la viabilidad de una estrategia de desarrollo de nuestros pueblos. Debatir sobre la construcción de una visión y modelo de desarrollo justo, equitativo, incluyente y democrático para los pueblos de América Central y el Caribe, tomando como base la integración desde los pueblos y para los pueblos.

Exigir el respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos, la paz, la libertad, la convivencia y la solidaridad entre los seres humanos. Garantizar la integración y el intercambio político, social, cultural y económico entre nuestros pueblos y naciones.

Profundizar la democracia, que potencie y facilite la plena participación de la sociedad civil en todos los procesos, para promover políticas económicas y sociales hacia la erradicación de la pobreza, que garanticen la seguridad alimentaria y educación permanente para todos.

Revista Real Card

Garantizar el acceso a la tierra, asistencia técnica y económica para los trabajadores agrícolas y los campesinos, así como el acceso a vivienda digna para los trabajadores.

Desarrollar mecanismos para universalizar el acceso a los servicios, prestaciones y los beneficios de la seguridad social

Redefinir las relaciones entre la sociedad y su entorno natural, instaurando una lógica ambiental en el centro de nuestras preocupaciones.

Combatir la injusticia social como productora de pobreza y exclusión, promoviendo políticas económicas y sociales tendientes a la erradicación de la pobreza, la garantía de la seguridad alimentaria y una educación permanente y liberadora para todos.

c. Gobernabilidad

Necesitamos de una institucionalidad efectiva, democrática e incluyente, que avance hacia una sociedad más justa, igualitaria, con respeto a la diversidad y al entorno ecológico, con participación de los actores sociales en las decisiones.

Que se reconozca nuestra interlocución e incidencia en las instancias nacionales y de la integración regional, desde los intereses de las organizaciones sindicales.

Crear una alianza social y popular centroamericana y caribeña, que propicie la discusión de los ejes de crisis alimentaria; crisis energética; defensa del agua.

Revisar las experiencias sobre integración: v.g. UNASUR, ALBA, MERCOSUR, Comunidad Andina, CARICOM, etc.

Redimensionar las instancias regionales (PARLACEN, CC-SICA, entre otras). Se requiere una reforma de fondo a la institucionalidad de la integración, que dé coherencia y efectividad a su gestión, en un espacio comunitario más claramente definido.

Junio 2011

Los Estados deben asumir el rol de reguladores del interaccionar social, de promotores de políticas macro que puedan hacer efectivo un nuevo modelo de desarrollo preservando su identidad, soberanía, cohesión social y popular y sus raíces culturales.

El derecho del trabajo y la precariedad en el empleo

Manuel Ramón Herrera Carbuccia¹

El derecho del trabajo puede tener varias razones o finalidades, una no exclusiva de éste, es buscar mecanismos de solución a los conflictos de una sociedad determinada.

Independientemente de que una parte de la doctrina² distinga su función objetiva y su contenido institucional para dar una visión más integral de la situación, lo cierto es que las crisis económicas, los cambios en los modelos de producción, las nuevas, variadas y complejas tecnologías, los cambios geopolíticos, el surgimiento de nuevos bloques, como es el caso del Bloque Asiático en los últimos 20 años, las fluctuaciones de las monedas, el alza del petróleo, las especulaciones comerciales internacionales, las políticas migratorias que de un modo u otro influyen en nuestros países, la globalización de la economía, la caída de las ideologías, las políticas neoliberales y otras más han llevado al Derecho del Trabajo por un lado al “escape” o la “huída” de múltiples contratos

1 Dominicano. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM); Post-grado en Derecho de Trabajo en la misma Universidad y Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Presidente Del Comité Organizador y presidente del VI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y del IX Congreso Nacional, en 2004. Profesor titular de Derecho Procesal del Trabajo en la UCMM y de los cursos de Post-gradados de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Presidente de La Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís.

2 Palomeque López, Manuel Carlos. *Los cuatro debates actuales del derecho del trabajo*. Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Tribunal Supremo de Justicia. Serie Eventos No. 17, Caracas, Venezuela 2002, pág. 25.

de trabajo para otras ramas del derecho con las consecuencias que ello implica, sobre todo la falta de protección y derechos propios de las relaciones laborales y por otro lado la precarización y con ello el aumento de los trabajos atípicos, la informalización, y el trabajo negro o fuera de la legalidad.

La estabilidad del empleo ha cedido a la estabilidad económica, lo cual no implica ni conlleva un equilibrio social y mejora de las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos, pues la llamada “estabilidad macroeconómica”, receta recomendada por los organismos internacionales a nuestros países, ha dejado como clara demostración una brecha notoria y diferenciada entre ricos y pobres.

Nuevos escenarios y nuevas relaciones

En ocasiones anteriores³ he sostenido que el derecho del trabajo es un producto de las crisis sociales históricas, estas tenían manifestaciones cíclicas; esto último ha cambiado, ya que se han convertido en un “*compañero de viaje permanente*”⁴ del mismo, desplazando incluso la discusión permanente entre los doctrinarios sobre la estabilidad del empleo o la extensión de la misma, sino a discutir el empleo, el acceso al empleo, el trabajo como una “ciudadanía global”, como sostiene Romagnoli, que abarque toda labor dependiente⁵, la autonomía, la semi independiente, la subordinada, la llamada por la doctrina italiana parasubordinada.

La economía global nace con la capacidad de funciones como una unidad de tiempo real a escala planetaria, en virtud de la nueva infraestructura proporcionada por las tecnologías de la información y la comunicación. Altera las condiciones del mercado,

³ Herrera Carbuccia, M.R. *Estudios críticos de Derecho del Trabajo*. Santo Domingo, Rep. Dom., págs. 1-19.

⁴ Palomeque López, Manuel Carlos, ob. cit., pág. 26.

⁵ Ojeda Aviles, A. “El final de un principio (la estabilidad en el empleo)” en A.A.VV *Estudios de Derecho del Trabajo*, en memoria del profesor Gaspar Bayon Chacón, editorial Tecnos, Madrid, 1980, citado por Palomeque López, Manuel Carlos, ob., cit., pág. 26.

Revista Real Card

convirtiéndolo al tiempo en una unidad, en “campo de batalla” de la competencia. La aldea global o el mercado único mundial ha conseguido, a través de la imposición del libre mercado, incrementar los márgenes de la competencia empresarial hasta límites sin precedentes⁶.

Este nuevo paradigma económico global, constituido sobre la base de las nuevas tecnologías de la información, rompe con el pasado en el que abundaban las economías sectorizadas, y crea mercados nacionales libres y abiertos a la competencia⁷; este escenario conlleva a formas nuevas de trabajo, conduce no sólo al cambio del contrato, como instrumento jurídico, sino que al cambio el trabajo mismo⁸, de las formas nuevas organizativas empresariales que pretende, desde una visión técnica diferente, evitar pérdidas de tiempo, materiales y costas, como es el llamado “Toyotismo”, nacido en las fábricas de automóviles de Japón y expandido a los Estados Unidos, basado en dos líneas, por un lado se producen los productos o bienes en el tiempo requerido para ser vendidos y por otro lado no mantienen -por esas formas- ningún producto en stock; es el llamado sistema de suministro “justo a tiempo”.

Es innegable que el modelo organizativo y funcional de la empresa ha cambiado y esto siempre conlleva a un cambio producto de la competencia y de la transformación de la empresa “taylorista”, en una diversificación provocada por los cambios estructurales que lleva a una organización de producción flexible y a un incremento notable de los contratos atípicos y por tiempo determinado, que eran la excepción y ya amenazan por convertirse en la regla, quizás no sea tanto, pero la variada gama de los mismos, en las diversas formas organizativas empresariales de tercerización de las relaciones de trabajo ya no son situaciones “extrañas” a nuestro mundo cotidiano y cercano de las relaciones comunes de trabajo.

⁶ Arce Ortiz, Elmer G. *Apuntes sobre la función social del derecho del trabajo contemporáneo*. Lobo rem. Revista de la sociedad peruana de derecho del trabajo y de la seguridad social no. 4, año 2004, pág. 50.

⁷ Arce Ortiz, Elmer G. ob., cit., pág. 51.

⁸ Pasco Cosmopolis, Mario. *Contrato de trabajo típico y contratos atípicos*. Balance de la Reforma laboral peruana, septiembre del 2001, Lima, Perú, pág. 127.

El avance de la producción flexible trae consigo el aumento desmedido de los contratos de naturaleza precaria o atípica, entre ellos los contratos temporales, a tiempo parcial, teletrabajo, trabajo a domicilio, subcontratación, relaciones triangulares de empleo⁹, que dejan desprovisto al trabajador de una protección adecuada y en la mayoría de los casos se la proveen disminuida o atenuada respecto al contrato de trabajo ordinario o típico.

A estos escenarios se une como soporte y formato de la precarización, el estancamiento de la negociación colectiva, como un producto económico que luce imparable¹⁰, aunado a una crisis sindical de varias causas:

- 1.- La crisis sindical no es solo la falta ante la caída del muro y una recomposición política estratégica de la mayoría de las organizaciones obreras, sino la formación cada vez mayor o simulada de bloques sindicales conservadores o de la individualización de las relaciones laborales; también de la **crisis de identidad** y por vía de consecuencia, la falta clara, evidente de metas, proyectos y finalidades.
- 2.- La reticencia y falta de conciencia de un sector importante del empleador en Iberoamérica, sobre todo en Centroamérica y el Caribe, de dar cabida al ejercicio de la organización sindical; a todo eso se presentan formas complejas de acciones individuales y colectivas bastardas o extrañas a los intereses, bajo simulaciones, sindicatos de carpetas, sindicatos formados para solicitar compensaciones o guerras internas entre los sindicatos para solicitar cooperaciones internacionales.
- 3.- A todo esto se une la interrogante sobre a quiénes deben representar los sindicatos, si sólo a los trabajadores subordinados o también a los trabajadores informales e independientes, que

⁹ Arce Ortiz, Elmer G. ob., cit., pág. 70.

¹⁰ Es el caso de Venezuela, el profesor Juan Rafael Perdomo cita: " Ministerio del trabajo. Según las estadísticas de este ministerio, el avance de la negociación colectiva se detuvo desde 1976 hasta la fecha" y continúa "Ministerio de Trabajo. Departamento de estadísticas. Según las estadísticas del ministerio del trabajo, se firmaron 407 convenciones colectivas en el año 1999; 611 en el año 2000 y 569 en el año 2001. Este es un cuadro elocuente del estado en que se encuentra la negociación colectiva en Venezuela. Para el año 1976, se firmaban aproximadamente 1400 o 1500 contratos colectivos en un solo año". En la República Dominicana no llegan a 20 los convenios colectivos anualmente.

Revista Real Card

ya en nuestros países se formaban organizaciones donde habían sindicatos de oficio o profesionales. Los acuerdos que han realizado los trabajadores para subordinados en Italia podrían servir de modelo para una visión integral del movimiento organizativo del trabajador sin tomar en cuenta su dependencia o subordinación.

Estos cambios sociales y sobre el comportamiento de las organizaciones sindicales, de un sindicalismo de contestación a un sindicalismo cada vez más integrado al funcionamiento del aparato institucional¹¹, a través de legislaciones negociadas, pactos de concertación y acuerdos tripartitos, esto sobre todo en cuanto a la finalidad del objeto del empleo como preocupación del movimiento sindical, preocupación que no deja de tener una importancia válida en estos momentos, pero que no debería ser la única y exclusiva de su proyecto como tal, o por lo menos la de mayor enfoque en sus fuerzas y acciones.

Reflexiones sobre la precariedad del empleo

Las reformas laborales, desde el origen mismo del derecho del trabajo hasta los años 70, con salvedad de la materia rural, es una ola expansiva bajo el manto del proteccionismo hasta la década del 70 del siglo pasado. De ahí en adelante se inicia una etapa de desregulación, flexibilidad, legislación a la baja, flexibilidad y aumento de la precariedad de los contratos de trabajo.

La ola expansiva que cuestiona los principios básicos y tradicionales con su secuela de precariedad conlleva a la interrogante sobre la función social y la función social del derecho del trabajo.

Tal “desenfoque” -como lo llama la OIT- de la legislación laboral, tenía como fundamento conceptual de informes y opiniones de expertos, que entenderían necesaria la flexibilización de las legislaciones laborales en el entendido que “la rapidez” laboral

¹¹ Palomeque López, Manuel Carlos. Ob., cit., pág. 29.

obstaculizaba el desarrollo social y empresarial; esto era parte de la teoría y aceptación del discurso neoliberal.

Algunos sostienen conclusiones de que en primer lugar, los cambios en el contexto económico requieren flexibilidad del mercado de trabajo y del insumo de trabajo; en segundo lugar, que existe una contradicción latente entre esos dos componentes de la flexibilidad laboral, principalmente porque una mayor flexibilidad del mercado de trabajo incide en contratos de corta duración y en una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo, mientras que el desarrollo del capital humano y la orientación hacia el aumento de la productividad¹² no siempre tiene los efectos deseados¹³ en relación al tiempo, y agregaríamos, a las sociedades aplicadas y en la forma y grado de aplicación.

La precariedad en las reformas ha conducido al aumento de las zonas grises y a la aplicación de la creatividad judicial y de los principios, en especial del principio de la primacía de la realidad, pues la complejidad de los contratos de corta duración, el traslado y expansión de contratos a la materia civil y comercial, por ese llamado "discreto retorno del arrendamiento de servicios", "hace delimitar la frontera con el mismo" y se deben de "perfilar con la mayor nitidez posible los criterios o indicios de la dependencia en los actuales sistemas productivos¹⁴".

Informalidad

Sin embargo, esa precarización de los contratos de trabajo y de las relaciones de trabajo no sólo se da a lo interno, sino fuera del

¹² Weller, citado por Ciudad Raynaud, Adolfo. Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo en América Latina. Laboren. Revista de la sociedad peruana de derecho del trabajo y de la seguridad social No. 4, año 2004, pág. 90, dice "en consecuencia, de acuerdo con lo anterior, señala Weller, no es fácil definir cuál es el grado conveniente de flexibilidad laboral, ni cuál es la institucionalidad que permita alcanzarlo, pues muchas de las instituciones del mercado laboral pueden tener un impacto negativo en la eficiencia a corto plazo de éste, pero pueden ejercer un efecto positivo en un plazo más largo".

¹³ Citado por Ciudad Raynaud, Adolfo, ob. cit., pág. 90.

¹⁴ Martín Valverde, A. *El discreto retorno del arrendamiento de servicios*, en VVAA, cuestiones actuales de Derecho del Trabajo, estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de derecho del trabajo al profesor Manuel Alonso Olea, Madrid, 1990, págs. 204-236.

Revista Real Card

derecho del trabajo, con relación a las personas desprovistas de empleo, desempleados y personas sometidas a la exclusión social¹⁵, por diversas razones políticas, sociales y económicas.

La cuestión social que afectaba a los obreros ya no está limitada a ese ámbito como nos dice Montoya, sino a la llamada “nueva cuestión social”, relativa a los trabajadores precarios, muy especialmente los “excluidos sociales”¹⁶.

El CONEP¹⁷, en un estudio basado en las estadísticas oficiales relativas al mercado de trabajo preparado por el Banco Central, desde el año 2004 al 2007, señale que la economía ha creado 294 mil empleos adicionales, pero de ellos sólo 86 mil han sido catalogadas en el sector formal.

El estudio mencionado plantea que el sector informal es el peor pagado o remunerado, tiene mayor inseguridad y casi ninguna protección social y ha pasado a constituir casi el 56% de toda la población ocupada.

Una parte importante del sector informal que requiere de estudios serios con una fuerte vinculación es la del trabajador inmigrante. A este respecto, entre los múltiples factores de importancia resaltan dos:

- 1- La falta de tratamiento objetivo en nuestros países, incluidos Centroamérica y el Caribe, del tema lleno de prejuicios y causas a veces superficiales y emocionales de no enfrentar con valentía lo que pretendemos reclamar en países grandes, como España y Estados Unidos.
- 2- La adecuación de una política social de inversión que permita ante el flujo monetario o de remesas que no sólo servirían en nuestros países para la compra de bienes utilitarios, sino de una política definida de “empleo o trabajo decente”, útil para

¹⁵ Montoya Melgar, Alfredo. *I Congreso Nacional e Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (Universidad Central del Este), Rep. Dom., pág. 24.

¹⁶ Montoya Melgar, Alfredo, ob. Cit., pág. 25.

¹⁷ Consejo Nacional de Hombres de Empresa de la República Dominicana (CONEP).

mitificar las crisis internas de nuestros países y minimizar la precarización del empleo.

En el sector informal y en los puestos a tiempo parcial o para una obra o servicio determinado hay mucho trabajo no cuantificado en las planillas del Ministerio de Trabajo, sin su aprobación de la seguridad social, sin el pago de los impuestos correspondientes, rechazados con intermediarios sin recursos propios o bajo apariencias y simulaciones de “empleadores ficticios”, aprovechándose en no pocas oportunidades de la ilegalidad de su estatus nacional para chantajear al trabajador o pagarle un salario más bajo del mínimo establecido.

La precarización se ha ido consolidando en los trabajos de corta duración, cuando la única diferencia que debe existir, como sostiene De la Villa¹⁸ con el contrato por tiempo indefinido, es la duración y en los efectos de la extinción, mientras que en todo lo demás no se justifican las excepciones, ni en beneficio ni en perjuicio del trabajador, por lo que en principio las diferencias de trabajo basadas en el mero dato de la temporalidad son necesariamente discriminatorias.

Ley del Pasivo Laboral

En la parte inicial de este breve estudio se menciona de la ola expansiva desde el inicio de las leyes de trabajo hasta la década del 70; esta ola de protección de los derechos seguro sin curso, con pequeñas limitaciones en nuestro país en el código de trabajo del 1992, hasta la promulgación de la llamada Ley del Pasivo Laboral No. 187-07, de fecha 18 de julio del 2007, que establece “**Artículo 1.-** Las sumas recibidas y aceptadas cada año por los trabajadores hasta el primero de enero del 2005, se considerarán como saldo definitivo y liberatorio por concepto de sus prestaciones laborales. Se reputan extinguidos de pleno derecho al primero de enero del 2005, los contratos de aquellos trabajadores cuyas prestaciones

¹⁸ Citado por Mario Pasco, ob. cit., pág. 135.

Revista Real Card

laborales han sido pagadas anualmente por las empresas en las que prestan o han prestado sus servicios. **Artículo 2.-** Los empleadores que pagaron las prestaciones laborales anualmente a sus trabajadores quedan liberados de toda responsabilidad civil o laboral en cuanto a los años de servicios prestados por sus trabajadores hasta el primero de enero del 2005”.

La ley se fundamenta en que “Que la situación de crisis económica que afectó al país a partir del año 2003, provocó una pérdida considerable en el valor del peso dominicano, generando perjuicios para los empleadores derivados de un considerable pasivo laboral que amenaza con la estabilidad de las empresas que liquidaron anualmente a sus trabajadores, lo que conduce a una pérdida de puestos de trabajo”; y “Que razones de orden económico en las que priman la preservación de las fuentes de trabajo y la conservación del empleo, obligan al Estado a adoptar las medidas pertinentes que eviten en un futuro una carga económica onerosa para aquellas empresas que practicaron la liquidación anual de sus trabajadores”; y añade “Que se hace necesaria la adopción de medidas urgentes que garanticen la estabilidad laboral y la protección de las fuentes de empleo”; y hace constar que “Que tanto las organizaciones de empleadores como de trabajadores han reclamado la adopción de diferentes medidas para solucionar la situación descrita”.

De acuerdo a las motivaciones copiadas anteriormente “la situación de crisis económica”, “las razones de orden económico”, “hacen necesario la adopción de medidas” y que esto ha sido una “reclamación de empleadores y trabajadores”, es decir que ha primado el interés económico sobre el interés social para la promulgación de la misma.

Se ha sostenido que la mencionada ley sirve para preservar la estabilidad laboral; nada más contrario, pues a nuestro entender, utilizando la frase de Goldin, constituye una precariedad legislativa¹⁹.

¹⁹ Citado por Mario Pasco, ob., cit., pág. 130.

Junio 2011

El legislador dominicano ha optado por el método más salvaje que constituye en reducir las indemnizaciones por despido y desahucios de los contratos por tiempo indefinido, que en otros países como en España hubiera encontrado -como sostiene Montoya Melgar- una oposición sindical insuperable²⁰, en el caso de la ley del movimiento sindical se ha debatido entre una plena colaboración a una oposición superficial y anodina, equivalente a un apoyo simulado.

Esta desregulación salvaje²¹ no optó, como en la mayoría de los países, por la diversificación de los contratos por tiempo determinado, sino por fragmentar el contrato para las empresas de Zona Franca y las llamadas liquidaciones anuales, pero les elimina la responsabilidad civil y laboral a los empleadores.

Esta ley a la baja, rompe el esquema establecido en el código de trabajo y las leyes de trabajo dominicanas, en el principio y el inicio legal de la precarización legislativa en nuestro país.

²⁰ Montoya Melgar, Alfredo, ob., cit., pág. 7.

²¹ Ermida, citado por Adolfo Ciudad, ob., cit., pág. 92.

Reflexiones Finales

- 1- La precarización de los trabajos periféricos (especialmente los contratos temporales o a tiempo parciales) en la sociedad globalizada ha traído como consecuencia la disminución de los derechos de los trabajadores.
- 2- No sólo es el desenfoque de las normas tradicionales del derecho del trabajo, es reempezar sobre el mismo desde una perspectiva más amplia, abarcando a los trabajadores para subordinados, o a los autónomos, o los dependientes, como lo ha establecido la legislación panameña.
- 3- Es preciso que las organizaciones sindicales jueguen su papel, no sólo bajo un carácter mercantilista o de contradicción radical a todo, sino de conciencia de sus problemas y de sus proyectos, como lo es la precarización y el empleo decente, y no una muleta de colaboración de acuerdos claramente desregularizadores.
- 4- El trabajo informal, el trabajo negro, el de los inmigrantes, el trabajo clandestino y sin supervisión del Ministerio de Trabajo, muchas veces favorece a un grupo, pero al final violenta los intereses individuales de los trabajadores y los intereses colectivos de la sociedad. La problemática requiere una visión integral donde se pueda cambiar la realidad agobiante que tenemos hoy y que requiere de todo nuestro esfuerzo.

Junio 2011

Una aproximación a la informalidad y las políticas públicas en América Latina*

Michel Andrade¹

Introducción

El pasado mes de mayo fue presentada en Ciudad de Guatemala el libro "Políticas Públicas y Sector Informal", que contiene una recopilación de las políticas públicas aplicadas en América Latina para el abordaje de la economía informal. Esta obra fue auspiciada por el Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA por sus siglas en alemán) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS por sus siglas en alemán). En presentación estuvo presente el Dr. Victor Tokman, ex Director para América Latina de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT).

En principio el artículo tenía la intención de reseñar los puntos más destacados de la obra y de la intervención de Tokman. Sin embargo, el artículo ha ido más allá de estos límites, se han tratado de establecer, a través de la experiencia comparada, puntos de interés para la formulación de políticas públicas en Guatemala.

* Este artículo fue construido sobre la base de los comentarios elaborados para la presentación, en Ciudad de Guatemala en el pasado mes de mayo de 2011, de la obra "Políticas Públicas y Sector Informal en América Latina" (KAS 2011), auspiciada por el programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

¹ Ecuatoriano. Doctor en derecho y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; ha sido funcionario de diversos organismos internacionales en los ámbitos de derechos humanos, justicia, defensa, derechos laborales y economía.

La obra en mención es sin duda un aporte conveniente para el debate en materia de la economía informal. El enfoque en el estudio comparado de la experiencia nacional de trece países de América Latina en la elaboración e implementación de políticas públicas, permite entender diferentes métodos para el abordaje de la informalidad, y refuerza el entendimiento de que la informalidad tiene características propias en cada país, que impiden tratarla de manera homogénea y dificultan la aplicación de recetas pre diseñadas.

Sin embargo, es importante resaltar que en todos los marcos nacionales analizados en la obra, las medidas adoptadas se orientan hacia la formalización – incorporación de la informalidad a la formalidad- como único camino posible para extender los beneficios de la ciudadanía económica para las mayorías, en condiciones que permitan construir avenidas hacia la superación de la exclusión.

¿Qué es la economía informal?

El antropólogo Keith Hart² acuñó el término sector informal en un estudio realizado para la OIT sobre el empleo en Ghana en 1972. Tokman³ señala que la denominación “sector informal” apareció institucionalizada por primera vez en un estudio de la OIT sobre el empleo en Kenia en 1973, en el cual se enunciaba que el problema central sobre el empleo en los países en desarrollo no es el desempleo en sí, sino los trabajadores que teniendo un empleo no generan medios suficientes para su subsistencia. De esta manera se enunció la categoría de “*working poor*” (trabajadores pobres), como un opuesto a la formalidad en el empleo, desde la perspectiva del acceso a mercados y recursos para incrementar la productividad, así como de la protección social.

Durante los años 70 y 80 del siglo pasado, la OIT pasó a referirse a este fenómeno como “economía no estructurada”, término bajo el

² Hart, Keith, *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*, 1972

³ Tokman, Victor, *Integrating the informal sector in the modernization process*, 1999

Revista Real Card

cual se daba cabida a las actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, o reguladas por las autoridades públicas. Se entendía entonces, que este sector era marginal y minoritario dentro de la economía.

En 1991, en el marco de la 78ª Conferencia General del OIT, en la discusión sobre cómo abordar la economía no estructurada⁴, se planteó que no era conveniente la perspectiva de no promover el crecimiento de este sector, sin la correspondiente extensión de la protección social y la cobertura de la legislación de trabajo. En ese momento comenzó un debate que aún se mantiene en nuestros días: cómo aprovechar la capacidad de generación de empleo e ingresos de la economía informal.

En 2002, la 90ª Conferencia General de la OIT adoptó la “Resolución concerniente a la Economía Informal y el Trabajo Decente”, que entre otros puntos, decidió cambiar la denominación de “sector informal” a “economía informal”, argumentando que: *La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos.*⁵

Para entonces, lo que se consideraba un sector minoritario se había convertido en un fenómeno de gran magnitud. La OIT reconocía que la mayor parte de los empleos en países en desarrollo se habían creado dentro de la economía informal. En África, durante la década de los años 80 del siglo pasado, se estimaba que la economía informal alcanzaba al 80% del empleo agrícola, y un 60% del trabajo urbano⁶.

⁴ El dilema de la economía no estructurada. OIT, 1991

⁵ *El Trabajo Decente y la Economía Informal*, OIT, 2002.

⁶ Charnes Jacques, *Women in informal economy, Globalizing and organizing*. WIEGO, 2002.

La economía informal en Guatemala

En el caso de Guatemala, siguiendo las cifras de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2006, la informalidad alcanza, desde la perspectiva de la falta de cobertura de la Seguridad Social, al 77.1% de la PEA. Información más reciente, establecida a través de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) de 2010, establece una PEA del alrededor de 5.7 millones de personas, con un tasa de subocupación del 59.65%, que equivale a un 23.8% de la población total del país⁷.

Las cifras justifican la necesidad de la discusión de esta temática y de su inclusión en las políticas y programas estatales. El énfasis de la discusión no se orienta a si el problema es o no trascendente, sino a cómo debe enfocarse la estrategia para su abordaje, y para esto es importante considerar al menos los modelos reseñados en la obra que este artículo comenta.

Enfoques teóricos sobre la informalidad

La teoría construida alrededor de la informalidad en los países en desarrollo ha utilizado tres enfoques analíticos, que resumimos a continuación:

Enfoque estructuralista. Dado el escaso desarrollo del sector moderno de la economía, el sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra, cuando los buenos empleos, generalmente en los sectores modernos, son insuficientes⁸.

Enfoque dualista. Parte de la visión anterior, pero añade la importancia de las instituciones laborales en el interior de las empresas (mercados internos de trabajo) para explicar las limitaciones a la movilidad del trabajo entre los sectores y las diferencias en ingresos; en este sentido, se enfatiza la

⁷ Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE), Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2010.

⁸ Tokman, Ibidem

Revista Real Card

importancia de la globalización en la introducción de cambios en los métodos de producción y en la consecuente adopción de las empresas de sistemas más flexibles y eficientes.

Enfoque institucionalista. Promovido por el Banco Mundial (BM), que enfatiza los costos de transacción – el costo de la formalidad- y de permanencia en el sector formal como elemento esencial en la elección de perdurar al margen de la legalidad.

Basados en estos enfoques se han discutido y diseñado las políticas públicas que revisaremos en el apartado siguiente. En muchos casos existe una combinación de varias de ellas. Sin embargo, es importante considerar que la economía informal, entendida tanto como la exclusión de trabajadores no calificados, o como un escape de un marco regulatorio excesivo, es una variable estructural que en los países en desarrollo, y particularmente en América Latina, alcanza un promedio del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA). En ella se comprenden principalmente tres grupos de trabajadores: a) por cuenta propia, b) no asalariados, y c) quienes laboran en pequeñas y medianas empresas con menos de cinco empleados.

Algunas lecciones desde la experiencia comparada

Entre los casos citados en la obra de la KAS se han elegido los siguientes, que tienen relevancia para Guatemala.

Argentina. La aproximación a un sistema de monotributos, que combina el acceso a los beneficios de seguridad social con la incorporación a la base tributaria del Estado, da la pauta de un sistema innovador, que sin embargo debe ser cimentado en una estabilidad que no permita los cambios en el sistema tributario en el corto plazo. El sistema privilegia también la coordinación de diversas instituciones públicas.

Bolivia. Este país maneja porcentajes de economía informal semejantes a los de Guatemala. Se ha desarrollado

un Régimen Tributario Simplificado para comerciantes minoristas y artesanos, que entre otras medidas no implica la emisión de facturas. Se ha creado también un Ministerio de Micro Empresa y un Banco de Desarrollo Productivo.

Brasil. El énfasis de las políticas públicas se ha puesto en las pequeñas unidades productivas, para facilitar su capacitación, el acceso al crédito y facilidades con el fin de realizar la comercialización de sus productos, dentro de una política de simplificación burocrática.

Chile. En el caso chileno, se han privilegiado los esfuerzos concernientes a la educación y concienciación entre los trabajadores sobre la importancia de contar con la protección del régimen de seguridad social. Se incluyen también elementos de análisis sobre la facilitación de los registros para pequeñas empresas familiares.

Costa Rica. La reducción de barreras administrativas y regulatorias para la inscripción de nuevos negocios, así como la consolidación de un alto nivel educativo en la población son vistas como las opciones para la atracción de la Inversión Extranjera Directa, en la cual se confía para reducir la informalidad. De esta forma, se constituyen en prioridades la adopción de un sistema de ventanilla única para micro empresas, así como la mejora de la cobertura y calidad de la educación técnica y científica.

Ecuador. La experiencia ecuatoriana aporta interesantes lecciones sobre cómo los cambios en el marco regulatorio, no necesariamente redundan en la reducción de la informalidad. En este sentido, son fundamentales la mejora de los mecanismos para la aplicación de las leyes y la elaboración políticas de incentivo a la formalización.

El abordaje de la informalidad

La complejidad del fenómeno de la informalidad hace necesario

Revista Real Card

un abordaje estratégico e integral, que no se fundamenta exclusivamente en los esquemas que podemos considerar “clásicos”, que pretenden eliminarla a través de la supresión de barreras administrativas y regulatorias, o mediante la educación en derechos laborales.

De hecho, las fórmulas más acertadas para la reducción de la informalidad han partido de la combinación de al menos los siguientes planes gubernamentales:

- Extensión de servicios de la seguridad social a nuevas poblaciones de trabajadores;
- Adopción de esquemas tributarios simplificados, como condición previa al acceso a la seguridad social o al crédito;
- Simplificación de trámites para la inscripción de nuevos negocios;
- Programas de crédito y asistencia técnica para microempresas; y,
- Capacitación para pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia.

Cualquier programa de política pública a diseñarse en materia de informalidad debe considerar la alta concentración de la economía informal en unidades productivas de menos de cinco empleados, esto es, en la microempresa, y en los emprendimientos personales por cuenta propia. Las unidades productivas de esta naturaleza que se encuentran dentro del sector informal presentan un doble reto: la protección de los derechos de trabajadores y trabajadoras, y la imposibilidad de que estas empresas puedan conseguir acceso a crédito y tecnificación de su mano de obra.

En cuanto a la protección de los trabajadores se refiere, en la elaboración de políticas en este ámbito deben considerarse las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran estos, en razón de las siguientes condiciones:

- falta de protección de las leyes laborales, ausencia de una relación típica;

- bajos ingresos que perciben;
- falta de acceso a la seguridad social, tanto en la cobertura de servicios de salud como en los sistemas de pensiones;
- y,
- alta relación entre informalidad y pobreza.

La situación de pequeñas y medianas empresas suele ser el objeto de varios programas estatales, que usualmente se concentran en los modelos de ventanilla única, calificados por índices como *Doing Business*, que miden las facilidades que estos sistemas brindan para la constitución de nuevos negocios y constituyen cartas de presentación para atraer inversión extranjera⁹. Estos modelos deben ser complementados con asistencia técnica para las pequeñas y medianas empresas, especialmente en el primer año posterior a la formalización, el cual se considera clave para evitar la quiebra de los nuevos negocios y empresarios, mientras estos aprendan a lidiar con el costo de la formalidad.

Sin embargo, el reto más complejo viene dado por romper la cultura que rodea este fenómeno. La tarea no es sencilla, dada la persistencia estructural de la informalidad durante varias décadas. Como se ejemplifica en el caso de Ecuador, los cambios en el sistema regulatorio no son *per se*, suficientes para generar cambios en las prácticas sociales. Incluso sociedades como Chile siguen trabajando en campañas de concientización sobre la importancia del sistema de seguridad social. En el caso de Guatemala, la hoja de ruta para la formalización producida por uno de los proyectos de agenda complementaria del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos hizo énfasis en la importancia de generar incentivos para conseguir que quienes se encuentran en la informalidad completen el tránsito hacia la formalidad.

No parecería justo hablar de ausencia total de planes estatales en esta materia. En Guatemala, tanto los Ministerios de Trabajo como de Economía han realizado esfuerzos para promover,

⁹ En 2010, la implementación del sistema de Ventanilla Ágil representó para Guatemala una mejora sustancial en su calificación en el mencionado índice.

Revista Real Card

respectivamente, políticas activas de empleo y sistemas de ventanilla única para el registro de nuevos negocios. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) ha diseñado nuevos programas para ampliar la cobertura de sus servicios. El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) ha aunado a sus servicios de capacitación la posibilidad de optar por créditos. Los municipios han empezado a diseñar soluciones para el comercio informal que permita recuperar los centros de las urbes. Sin embargo, todas estas acciones requieren de una coordinación central en el Ejecutivo, que las oriente y complemente a partir del concepto de trabajo decente, dentro de un plan nacional de reducción de la informalidad, que debe ofrecer a los ciudadanos beneficios tangibles de su incorporación a la formalidad.

Por aparte, el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores de la economía informal representa una prioridad adicional en este esfuerzo para romper la cultura de la informalidad. Si bien existe una alta relación entre informalidad y pobreza – no en vano la categoría de *working poor* fue elaborada en los primeros estudios de esta temática- existe también un enorme potencial en la economía informal, reflejado en la generación de empleos, de los cuales la economía informal es el mayor proveedor en los países en desarrollo.

El fomento de sindicatos y cooperativas es fundamental para promover el “*emprendedurismo*” y dar sostenibilidad a los programas y acciones estatales que requerirán de un amplio sustento social, capaz de apoyarlos en el largo plazo. En este esfuerzo cumple un importante rol al sector privado, que podría fomentar las asociaciones de pequeños empresarios.

La informalidad y el derecho laboral

Siguiendo a Tokman¹⁰, el abordaje del fenómeno de la informalidad

¹⁰ Tokman Victor, *Ibidem*

requiere de un tratamiento diferenciado para su incorporación a la formalidad, y este tratamiento diferenciado puede incluir diversas disposiciones que flexibilicen el cumplimiento de ciertas regulaciones en materia tributaria o societaria. Sin embargo, en materia laboral, Tokman señala que el tránsito a la formalidad debe observar el cumplimiento mínimo de ciertos derechos laborales básicos, relacionados con los ocho convenios fundamentales de OIT, que incorporan la visión de derechos humanos fundamentales a este campo. Tokman denomina a este sistema un régimen único, **de tolerancia calificada y pisos mínimos.**

Tokman señala que *“debe exigirse a este sector el cumplimiento de las normas laborales fundamentales sobre discriminación, trabajo forzoso, trabajo de menores, salario mínimo, etc. Igual ocurre con las normas referidas a salud y seguridad en el trabajo, ya que ellas se relacionan con el bien común”*.¹¹

Vale la pena recordar que este grupo de convenios fundamentales, a los que alude la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en junio 1998, son los siguientes:

- Convenio relativo a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87).
- Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98).
- Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (número 29).
- Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número 105).
- Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973 (número 138).
- Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación,

¹¹ Tokman Víctor, Martínez Daniel, Administración laboral y modernización de los Ministerios del Trabajo en América Latina. OIT, 1998.

Revista Real Card

1999 (número 182).

- Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la Mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951 (número 100).
- Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958 (número 111).

Así, la Declaración cubre cuatro áreas principales, que constituyen un “piso mínimo”¹² necesario en el mundo del trabajo.

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La estadística como una precondition

En el caso de Guatemala, es necesario advertir que una de las principales debilidades es para la planificación de políticas y programas en materia de reducción de la informalidad está dada por las carencias del sistema estadístico en materia de empleo. Existen serias deficiencias que no permiten contar con series continuas y comparables de información necesarias para la planificación, implementación y monitoreo de políticas públicas.

En 2002, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al referirse a la situación del sistema estadístico guatemalteco, apuntó la ausencia en Guatemala de una cultura de utilización de la estadística pública para orientar la discusión de las políticas más adecuadas para el desarrollo. Esta situación

¹² OIT. Los Convenios Fundamentales de la Organización del Trabajo. 2003.

se produce, según el mencionado informe, como consecuencia de la falta de sistematización de la información producida, que lleva a cuestionar la calidad de los datos. A esto deben unirse las debilidades en la capacidad de usar esta información¹³.

Las estadísticas no son otra cosa que información, que como tal se convierte en una herramienta para la toma de decisiones. “El contar con un sistema estadístico que alimente al aparato estatal de manera veraz, pertinente y oportuna, debe ser una prioridad estratégica para cualquier gobierno que busca generar planes y políticas que responden a la realidad y permiten un uso eficiente de los recursos públicos”¹⁴.

Tres problemas deben ser atendidos de manera prioritaria:

- No existe un sistema integrado de encuestas de empleo y esta variable es medida a través de la inclusión de módulos en operativos de diversa naturaleza.
- Las mediciones no se realizan de manera periódica. A manera de ejemplo, entre la ENCOVI de 2006 y la ENEI de 2010 no se dio una medición oficial del empleo en Guatemala.
- Las mediciones realizadas no cumplen con los estándares internacionales sugeridos por la OIT por medio de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en tres ámbitos: a) tasa de desocupación¹⁵, b) medición de

¹³ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala, PNUD 2002

¹⁴ Andrade Michel, “Cultura Estadística”, artículo publicado en Plaza Pública. Guatemala, 2011.

¹⁵ XIII Conferencia de la CIET, 1982

¹⁶ XVII Conferencia de la CIET, 2003

¹⁷ XVI Conferencia de la CIET, 1998

la economía informal¹⁶, y c) divulgación de estadísticas¹⁷. Las mediciones del empleo informal son de capital importancia para el diseño de políticas públicas, que basadas en información confiable y consistente sobre las diferencias en los ingresos y las condiciones de trabajo entre los sectores formal e informal, permitan formular y posteriormente implementar medidas en ámbitos como política de empleo (Convenio 122 OIT), promoción de la igualdad de género y eliminación de la discriminación en el empleo (Convenio 111 OIT), protección de la maternidad (Convenio 183 OIT), erradicación del trabajo infantil (Convenio 182 OIT), prestaciones de invalidez, vejez y salud (Convenio 128 OIT), protección contra el desempleo (Convenio 168 OIT), y reducción de la pobreza (Metas del Milenio). Adicionalmente la medición estadística del empleo es igualmente vital para la determinación de políticas que faciliten a quien se encuentra en la economía informal, el acceso a crédito, capacitación, y mercados.

Conclusiones

- La economía informal debe ser una de las principales prioridades de atención del Estado, tanto a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, como del Ministerio de Economía. El alto porcentaje de la PEA que se ve inmerso en este fenómeno justifica por sí mismo la atención a la temática, que sobrepasa el ámbito de los derechos laborales y alcanza a lo tributario, la competitividad y la seguridad social. Es en este último punto que parece necesario advertir que los altos porcentajes de población que no recibe los beneficios de la protección social, conspira en el largo plazo contra la gobernabilidad del país.
- La combinación de medidas para un abordaje de la informalidad debe acompañarse del entendimiento fundamental que se debe ofrecer a quien se encuentra dentro de la economía informal, beneficios tangibles de su tránsito a la formalidad. Estos beneficios deben extender la cobertura de las prestaciones de

salud y pensiones del sistema de seguridad social, pero deben comprender también los ámbitos del crédito y la capacitación para el trabajo como una condición fundamental para acelerar el crecimiento económico.

Asimismo, el Estado y los gremios empresariales deben considerar la asistencia técnica y acompañamiento a las empresas recién creadas o formalizadas como una actividad fundamental durante los dos primeros años de existencia de estos negocios, para evitar que el “costo de la formalidad” las haga quebrar y regresar –en peores condiciones— a la informalidad.

- Las organizaciones de trabajadores deben asumir el reto de adecuar sus estructuras –diseñar para el mercado formal de trabajo—, para acercarse a la economía informal y ofrecer la cobertura del movimiento sindical a estos grupos de trabajadores, que adicionalmente conforman la mayoría de la PEA.
- La capacidad estadística para generar información sobre el empleo debe ser tomada como una prioridad. En su ausencia, la información obtenida sobre el mercado de trabajo será poco fiable, y de esta forma es casi imposible formular, implementar y evaluar programas de atención a la economía informal.

El diálogo social como hilo conductor del Proyecto CULTIVAR

Adelina Vásquez López¹

I. Antecedentes

El presente documento constituye la recuperación de los principales procesos desarrollados y lecciones aprendidas de la experiencia en **diálogo social**, en el marco de la implementación del **Proyecto CULTIVAR “Avanzando los derechos laborales en la agricultura”**, en el caso de la República de Honduras, cuya responsabilidad de ejecución correspondió a *Social Accountability Internacional (SAI)*, mediante su socio local en Honduras, *el Centro de Desarrollo Humano (CDH)*.²

El Centro de Desarrollo Humano (CDH) fundado en 1986, es una ONG hondureña integrada al movimiento social, que acompaña y promueve procesos de empoderamiento económico, político y cultural de actores locales y nacionales, particularmente jóvenes y mujeres, promoviendo su organización y agenda propia para alcanzar un desarrollo humano alternativo, integral y sostenible.

1 Hondureña. Directora Ejecutiva del Centro de Desarrollo Humano, Licenciada en Economía, con Post grado en Formulación y Evaluación de Proyectos. Con experiencia en: a) Gerencia, dirección y administración de desarrollo institucional; b) En sistemas de desarrollo local y descentralización. c) En desarrollo económico y político periurbano. d) En procesos de desarrollo político estratégico de actores sociales. Asesora en proyectos de tesis a nivel de grado universitario (pe, UNITEC); miembro de la Junta Directiva en diversos momentos de organizaciones tales como: Compañeros de las Américas/ Honduras. Cámara de Comercio e Industrias Hondureño-Alemana y Asociación Nacional para el Fomento de la Agricultura Ecológica.

2 Subcontrato entre SAI-CDH, en el marco del Acuerdo Cooperativo del Departamento de Trabajo de los EE. UU. No. E-9-K-7-005.

Sus objetivos son: a) Apoyar y contribuir al fortalecimiento, consolidación, unidad y autogestión de los beneficiarios y sus organizaciones b) Estimular los procesos participativos y otras acciones de los beneficiarios, en procura de la defensa de sus derechos individuales y sociales c) Lograr el bienestar económico, social, político y cultural de los beneficiarios.

El Proyecto CULTIVAR es una iniciativa financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL), mediante la División de Administración de Acuerdos Comerciales y Cooperación Técnica. El Proyecto contempló una duración de cuatro años, de mayo de 2007 a mayo de 2011. El primer año correspondió a procesos de investigación diagnóstica, en los países participantes que fueron contratados por SAI.

Objetivos del Proyecto CULTIVAR

Objetivo general: fomentar el cumplimiento de las normas laborales y aumentar la competitividad de los sectores agrícolas en República Dominicana, Nicaragua y Honduras.

Objetivos específicos:

1. Incrementar el grado de conocimiento de los trabajadores y empleadores en materia de derecho laboral en las fincas participantes.
2. Mejorar la capacidad de los trabajadores en las comunidades agrícolas de destino, de ejercer sus derechos laborales.
3. Implementar mecanismos sostenibles para mejorar las relaciones laborales y las condiciones de trabajo en áreas específicas, en especial con respecto a la higiene y la seguridad.

El Proyecto CULTIVAR, como parte de sus estrategias de gestión, lanza como marco de referencia la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial. Asimismo, entre sus ejes fundamentales de trabajo, establece el fortalecimiento de mecanismos de diálogo social.

II. Conceptualización de diálogo social: Referencias

Para desarrollar los procesos de trabajo relacionados, el CDH durante la implementación del **Proyecto CULTIVAR**, se vio en la necesidad de hacer acopio de diferentes materiales que desarrollan el alcance conceptual de "Diálogo social". En tal sentido, es posible exponer una serie de interrogantes y respuestas a las mismas que permitieron homologar el alcance, de cara a la preparación de materiales, y los procesos a desarrollar con la población meta del Proyecto:

1. ¿Qué es diálogo social?

Según la OIT, 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 dinámica en que se sustenta y que promueve el diálogo social, es el tripartismo. Es decir, el diálogo entre los actores permanentes del mundo productivo –trabajadores y empleadores– y la autoridad política. El propósito del diálogo social es el de generar consensos que permitan crecimiento, más y mejores empleos, progreso social y gobernabilidad democrática. El diálogo social es clave para la integración, ya que promueve la productividad y la competitividad, ayuda a mejorar las condiciones laborales, aumenta la capacidad para el tratamiento pacífico de los conflictos laborales y reduce los costos de las transacciones económicas.

2. ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible el diálogo social?

- La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios.
- La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.

- El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Un apoyo institucional adecuado.

3. ¿Qué papel incumbe al Estado en el diálogo social?

Para que exista el diálogo social, el Estado no puede adoptar un papel pasivo, aun cuando no participe directamente en el proceso. El Estado tiene la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias. Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídico e institucional necesarios para que éstas puedan actuar con eficacia.

4. ¿Qué formas presenta el diálogo social?

El **diálogo social** adopta múltiples formas. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que participan empleadores, trabajadores y gobierno. El gobierno interviene como parte oficial en el diálogo. O bien puede consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. Entre otros mecanismos del diálogo social, se identifica “la concertación” que puede ser informal o institucionalizada, o una combinación de ambas categorías, como ocurre a menudo. Por otra parte, puede tener lugar a nivel nacional, regional o de empresa.

Generalmente, las instituciones de diálogo social se definen de acuerdo con su composición. Pueden ser bipartitas, tripartitas o “tripartitas plus”. Los principales actores tripartitos son los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. A veces, en función de determinados contextos nacionales, los interlocutores tripartitos pueden optar por entablar el diálogo con otros actores sociales destacados (“tripartito plus”), a fin de adquirir

una perspectiva más amplia, incorporar las distintas ópticas de otros actores sociales y crear un mayor consenso.

El diálogo social puede revestir distintas formas, que van desde el mero intercambio de información hasta las modalidades de concertación más perfeccionadas. Entre las más frecuentes figuran las que se reseñan a continuación:

- a) *El intercambio de información:*** es uno de los elementos más básicos e indispensables para un diálogo social eficaz. Aunque en sí mismo no conlleva ni verdaderas discusiones ni acciones respecto a los temas en cuestión, constituye una parte esencial de dichos procesos, mediante los cuales se establece el diálogo y se toman decisiones.
- b) *La consulta:*** va más allá del simple intercambio de información, y requiere que las partes asuman un compromiso en el sentido de compartir opiniones, lo que a su vez puede conducir a un diálogo más profundo. Los órganos bipartitos o tripartitos pueden entablar negociaciones y suscribir acuerdos. Muchas de estas instituciones recurren a ***la consulta y al intercambio de información***, mientras que otras tienen atribuciones para alcanzar acuerdos que pueden ser vinculantes. Las entidades de diálogo social que carecen de dicho mandato suelen actuar como órganos consultivos de los ministerios, los legisladores y otras autoridades y órganos decisorios.
- c) *La negociación colectiva:*** no es sólo un elemento integrante (y uno de los más usuales) del diálogo social, sino que puede considerarse un indicador útil de la capacidad de un país para implantar el tripartismo a nivel nacional. Las partes interesadas pueden emprender negociaciones colectivas en el plano de la empresa, sectorial, regional, nacional e incluso multinacional.

5. ¿Cambia el diálogo social de un país a otro?

El **diálogo social** tiene en cuenta el contexto cultural, histórico y político de cada país. No existe un modelo válido para todos que pueda exportarse fácilmente de un país a otro. El **diálogo social** varía sustancialmente según los países, si bien los principios fundamentales de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva permanecen inalterados. Adaptar **el diálogo social** a la situación de cada país es clave para asegurar que los actores nacionales hagan suya la responsabilidad del proceso. En todo el mundo **se observa una gran diversidad de mecanismos institucionales, marcos jurídicos y tradiciones y prácticas de diálogo social.**

III. Experiencia de diálogo social: Honduras

En Honduras el **Proyecto CULTIVAR** inicia en abril de 2008. En primera instancia se determina desarrollar los procesos del Proyecto a nivel de la agroindustria del melón, en la zona sur del país. Posteriormente, y como producto del análisis y propuesta del CDH, se avanza hacia un segundo sector productivo: el banano, en la zona norte de Honduras.

Para aportar al objetivo general del **Proyecto CULTIVAR**, se asume como **“hilo conductor y eje estratégico del Proyecto”; la promoción del “Diálogo Social”** (bipartito y tripartito), teniendo como uno de los referentes la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), con enfoque de derechos.

En el caso del diálogo bipartito (empleadores-trabajadores), los procesos y práctica estarían dirigidos a nivel de la empresa/fincas, y sus principales herramientas/mecanismos, consisten en acompañar procesos de formación y asesoría para la implementación de los sistemas de gestión, particularmente los referidos a Seguridad y Salud Ocupacional y el Sistema de Manejo de Quejas, en el marco de los derechos laborales fundamentales.

En el caso del enfoque tripartito, los mecanismos correspondientes están referidos a la modalidad de Grupos Consultivos (Locales, en las zonas de acción del Proyecto y Nacionales, a partir de la construcción de agendas sectoriales nacionales y/o temáticas locales). Para impulsar los Grupos Consultivos, a su vez, se cuenta con otro tipo de mecanismos (Mesas de Trabajo: sectoriales, esencialmente).

Un mecanismo innovador de diálogo tripartito, que se plantea a nivel de Honduras, producto de la coyuntura política suscitada en junio de 2009, es el **“Diplomado en Diálogo Social, Relaciones Laborales y Sistemas de Gestión”**, mediante el cual se convoca e integra a representantes de gobierno, empleadores de sectores agroindustriales, gremios (sindical y empresarial), la academia, mediante la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y jóvenes, principalmente. Este mecanismo a su vez, deriva en

procesos de réplica que multiplican el beneficio de los servicios del Proyecto, en términos de aprendizaje/formación de cuadros, en donde es apreciable la participación del sector empleador.

La fase inicial del Proyecto, tal lo indicado, se dirigió al sector melón. Esta fase fundamentalmente se caracteriza por acciones dirigidas a la creación de un clima favorable en torno a la propuesta estratégica de los servicios y beneficios del **Proyecto CULTIVAR**. Este tipo de decisión (de creación de clima favorable en el entorno), está relacionado con una estrategia de abordaje de las acciones, que permitiera la creación de condiciones (espacios informativos, principalmente) orientados a sensibilizar a los actores clave sobre los procesos y enfoques a desarrollar, y con ello, avanzar en la construcción de procesos de confianza acerca de los servicios y beneficios ofertados por el Proyecto, de cara a lograr la apertura del caso, especialmente a nivel de empleadores.

La estrategia de creación de condiciones y de sensibilización de los actores clave, tiene como base la situación política del contexto hondureño, en donde el trabajo relativo a los derechos laborales constituye para el sector empleador, un tema complejo de abordar y trabajar, ya que se considera que detrás de una iniciativa de esta naturaleza, siempre está presente el tema de organización sindical. En síntesis, el sector empleador presumía que el **Proyecto CULTIVAR** estaría orientado a organizar e impulsar sindicatos. A partir de este contexto, **CULTIVAR** centra su atención en la aplicación de mecanismos de diálogo social a nivel nacional y local (de tipo bilateral, bipartito y tripartito).

En primer lugar, el CDH planifica y realiza una ronda de visitas y socialización del Proyecto, con el sector empresarial (empresas del sector melón), gobierno, y las principales centrales sindicales del país. En un segundo momento, se organizan convocatorias y encuentros sectoriales (empresas, gobierno, centrales sindicales), mediante la convocatoria a eventos, tales como Mesas de Diálogo y Grupos Consultivos. A continuación la cronología de los principales momentos y mecanismos de diálogo social, que se volvieron práctica constante para el Proyecto.

1. Acercamiento y diálogo a nivel de actores clave

En un primer momento se organizan encuentros sectoriales (gobierno, empleadores y trabajadores - gremios), para explorar las posibilidades de vincular la acción del Proyecto. En un segundo momento, como parte de la estrategia de abordaje, se pasa a la organización de espacios de convocatoria tripartita (Grupos Consultivos).

Como producto de este proceso, a nivel de instituciones de gobierno (Secretaría del Trabajo y Seguridad Social, Instituto Hondureño de Seguridad Social, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y Secretaría de Salud, entre otras) se cuenta en tal oportunidad, con un interés común de apoyar una acción coordinada a nivel local y nacional. Por su parte, a nivel del sector sindical, se nombran grupos de contacto en cada una de las centrales sindicales: Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH), Central de Trabajadores de Honduras (CTH) y Central General de Trabajadores de Honduras (CGT), para participar de los procesos.

En el caso de las fincas - empresas correspondientes al sector de la agroindustria del melón - se identificaron cuatro en la zona sur (SURAGROH, AGROLIBANO, EXCOSUR, AGRIPAC y LOS PRADOS). Luego de una primera ronda de contacto y visitas, a la que siguieron convocatorias a encuentros, eventos, se logra determinar que existe un ambiente de aprensión hacia los procesos planteados con el Proyecto, especialmente porque se asocia claramente con acciones de reivindicación de derechos para las y los trabajadores del sector. Las posibilidades de apertura de parte de los empleadores se vuelven sumamente difíciles. En algún momento se manifiesta algún grado de apertura, al permitir sesiones de explicación "in situ", pero en definitiva los resultados son de suma cautela.

No obstante, con el sector empleador se logra que sean parte de los espacios de diálogo tripartito colectivos, esencialmente de socialización-formación (eventos), coordinados por el Proyecto. La empresa con la que más se llega a establecer una relación de procesos de retroalimentación interna con gerencia y trabajadores,

fue en un principio EXCOSUR, con inversión de capital de un grupo guatemalteco radicado en Canadá. Sin embargo, al final, la alta gerencia a nivel político dejó en suspenso la decisión definitiva.

Es precisamente todo este tipo de situaciones que desafía la estrategia del Proyecto, por lo que el CDH enfatiza como estrategia la atención, fundamentalmente en la promoción de los mecanismos - espacios de diálogo social, tanto a nivel local, como nacional, para informar más ampliamente y continuar la perspectiva de crear un clima favorable para las acciones del Proyecto y otras que se sucedan en el futuro.

Como parte de la estrategia, define una agenda de gestión con el sector empresarial gremial (Consejo Hondureño de la Empresa Privada), que se manifiesta anuente para participar de las acciones del Proyecto, especialmente a partir de trabajar el concepto de RSE, con enfoque de derechos. En específico, se compromete a introducir y/o participar en espacios de análisis (tipo mesas de trabajo temáticas), en la perspectiva de una propuesta de agenda para activar el espacio de diálogo tripartito con el que cuenta el país por excelencia, tal como es el Consejo Económico Social (CES).

Es a partir de este tipo de encuentros sectoriales, que el **Proyecto CULTIVAR** reafirma su visión de avanzar en la estrategia de llegar a trabajar procesos de incidencia a nivel de políticas públicas, teniendo como perspectiva participar en su oportunidad en el espacio del CES.

2. Definición y facilitación de espacios - encuentros (mesas sectoriales y grupos consultivos) y su articulación al CES

En la línea de crear condiciones para la apertura a nivel de empleadores, el **Proyecto CULTIVAR** en el marco de la agenda **de diálogo social**, organiza y facilita diferentes modalidades de espacios sectoriales y tripartitos, que tienen lugar bajo la modalidad **de mesas de trabajo sectoriales, grupos consultivos regionales y grupos consultivos nacionales.**

Revista Real Card

A nivel sectorial, se promovieron **mesas de trabajo** con el sector sindical (con la participación de las tres centrales: CUTH, CTH, CGT), con agendas referidas a: a) estrategias de gestión del **Proyecto CULTIVAR**, b) construcción de visión y propuesta estratégica, respecto a la temática de RSE. c) propuesta de una agenda sindical, de cara a institucionalizar la Mesa Sindical, como espacio de análisis y propuesta frente a actores clave.

Asimismo, se promovió la instalación de **Encuentros Sectoriales**, con empleadores de la agroindustria de melón y banano, para retroalimentar acerca de la oferta de servicios del **Proyecto CULTIVAR**; uno de los temas de fondo fue el trabajo a nivel de la empresa que integre procesos de mejora continua de derechos laborales, a partir de los sistemas de gestión en Seguridad y Salud Ocupacional (SSO) y en Derechos Laborales (Sistema de Manejo de Quejas).

Por otra parte, para promover el diálogo tripartito, se realizó la convocatoria a nivel de actores clave nacionales (con empleadores y representantes de su gremio, asimismo el gremio sindical y gobierno), al menos de dos **Grupos Consultivos Nacionales**, teniendo como tema central de agenda la RSE con enfoque de derechos. Igualmente se promovió y facilitó la organización de dos **Grupos Consultivos Regionales/locales** (en la región sur y norte), teniendo como temas de agenda los impactos del uso de agroquímicos en la agroindustria de melón y banano. Estos grupos consultivos, a nivel regional han trascendido a una decisión de convertirse en plataformas permanentes de análisis, propuesta y acción en el tema de derechos laborales, especialmente en el caso de la zona sur. De tal manera que han formulado sus propias propuestas para trascender a espacios nacionales de gestión política, especialmente canalizarlas a nivel del CES, que constituye la estructura oficial y la principal expresión del tripartismo para Honduras.

3. Propuesta de innovación en diálogo social: “Diplomado en Diálogo Social, Relaciones Laborales y Sistemas de Gestión”

Al mes de junio de 2009, cuando se producen los eventos políticos del 28 de junio³, el **Proyecto CULTIVAR** en Honduras fue altamente afectado en sus procesos de acción, los escenarios construidos a nivel de los sectores clave (con relación a procesos de diálogo social), orientados a crear condiciones de contexto - clima favorable para la apertura de las empresas (tanto en melón como en banano), quedaron suspendidos, dado que los sectores vinculados al Proyecto optan por sus propias agendas, frente a la crisis política. Como resultado de la crisis, surge un nuevo elemento en el contexto, la polarización de la población y en consecuencia de los sectores vinculados al Proyecto.

Tomando en cuenta tales eventos políticos y ante la dificultad de avanzar con la agenda programática del **Proyecto CULTIVAR**, luego del análisis del contexto político, especialmente de la relación con los actores clave y la identificación de nuevos escenarios para el Proyecto⁴, el CDH plantea esencialmente trabajar en la aplicación de mecanismos de diálogo social con enfoque sectorial y avanzar oportunamente hacia espacios de gestión tripartita, con la idea de contribuir a acercar la familia y sectores polarizados de la población, y a su vez continuar en la línea de cumplimiento de los objetivos del Proyecto.

En el marco de esta propuesta, se aprueba por parte de SAI-USDOL, el diseño e implementación del “**Diplomado en Diálogo Social, Relaciones Laborales y Sistemas de Gestión**”. El desarrollo de esta modalidad de formación significó una de las expresiones importantes de práctica del **diálogo social tripartito**, ya que permitió la participación de los actores clave, inclusive con el “plus” correspondiente, ya que integró a la academia, mediante la vinculación con la Dirección de Vinculación UNAH-Sociedad.

3 Se refiere a la deposición del presidente Manuel Zelaya.

4 En el caso del Gobierno la relación se había dejado en suspenso, hasta tanto definiera lo contrario SAI-USDOL.

Además, fue posible articular acciones en línea al objetivo del Proyecto y contribuir de esta manera con la situación del contexto, en la relación de acercamiento con los actores/sectores polarizados.

4. Diálogo social, sus materiales – herramientas

Como parte de los procesos de trabajo, y para acompañar la acción del **Proyecto CULTIVAR**, un equipo de especialistas (integrados al Proyecto desde su inicio, y que a su vez integran los cuadros de estrategia en diálogo social, derechos laborales, sistemas de gestión, planificación y gestión), realizaron el diseño curricular y desarrollo de contenidos de materiales para los procesos de formación. Como producto de este proceso se cuenta con contenidos modulares así: Módulo I, Análisis de Contexto; Módulo II, Relaciones Laborales; Módulo III, Diálogo social; y Módulo IV; Sistemas de gestión.

En su fase intermedia, el Proyecto CULTIVAR, luego del avance a nivel de contexto con actores clave nacionales y locales - regionales, en un segundo momento fija su atención en procesos de trabajo de **diálogo social a nivel de empleadores**. Es así que para noviembre de 2009, logra la apertura a nivel de una de las empresas del sector de la agroindustria del melón (Empresa Agroindustrial Pacífico. AGRIPAC).

Asimismo, como producto del análisis y definición de trabajo de un nuevo sector productivo, determina una segunda intervención en la agroindustria del banano. Para abordar estratégicamente el sector, se establece una relación de trabajo con la Coordinadora de Sindicatos de Banano y Agroindustrias de Honduras (COSIBAH), por su posicionamiento y relación histórica de trabajo en el sector banano. Con COSIBAH se avanzó en procesos de formación de cuadros del Comité Ejecutivo de esta organización, y en la sistematización – adecuación - del modelo del Sistema de Manejo de Quejas, así como la definición de las estrategias de abordaje de las empresas sobre dónde trabajar los servicios del Proyecto.

En el caso de este sector productivo (banano), las aperturas se logran en febrero de 2010, esencialmente con las empresas: Finca Tropical y Guaruma Agroindustrial. En general, **el Proyecto CULTIVAR**, a nivel de estas empresas, promovió e implementó los sistemas de gestión en SSO y se formó recurso en torno al Sistema de Manejo de Quejas (SMQ), como mecanismos propios de promoción **del diálogo social bipartito - empleador-trabajador**.

En específico, se trabajó en lo siguiente:

- a) Procesos de capacitación en derechos laborales y sistemas de gestión en SSO y SMQ, dirigidos a nivel de gerencias, trabajadores, etc...
- b) Sistematizar – diseñar - modelar el sistema de SMQ.
- c) Acompañamiento - asesoría para la implementación de los sistemas, principalmente en SSO.

En su fase de cierre de operaciones, el Proyecto CULTIVAR concentra su agenda en buena medida en su **participación en el espacio del CES** que, como se indicó anteriormente, constituye la expresión oficial del tripartismo a nivel de Honduras, hacia donde el **Proyecto CULTIVAR** encaminó desde sus inicios, parte de su estrategia de gestión política.

En efecto, como parte de la acción estratégica en **diálogo social**, el Proyecto se propuso la integración de su agenda temática al espacio del CES. Para ello, además del acercamiento sistemático, diseñó y firmó con la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, una Carta de Entendimiento, que estipula este tipo de acciones.

Además, en este tipo de acciones ha sido importante la relación con cada uno de los sectores - actores clave del tripartismo, de tal manera que al cierre de sus operaciones **el Proyecto CULTIVAR** se encuentra situado con sus temas eje a nivel del Consejo Económico Social, CES. En primer lugar, con la propuesta de introducir sus temas de agenda, especialmente a partir de la gestión de las Plataformas de Grupos Consultivos regionales - locales y eventualmente de las mesas sectoriales, principalmente la Mesa Sindical.

En conclusión, el diálogo social ha representado para el Proyecto CULTIVAR, **uno de sus ejes esenciales e hilo conductor estratégico**, que ha derivado en acciones importantes respecto a la construcción de un clima favorable a nivel de contexto local y nacional, a partir de los tres sectores - actores del tripartismo (gobierno, empleadores y trabajadores - sus gremios), y ha construido relaciones de **diálogo “tripartito plus”** al haber integrado otros actores, tales como la academia (mediante la UNAH), y de manera trascendente ha asociado a su acción, estrategias de incidencia a nivel de espacios de construcción de políticas públicas en diálogo social y empleo, que constituyen los temas priorizados por el CES.

IV. Lecciones aprendidas

1. El **diálogo social** (tripartito, sectorial y bipartito), representó uno de los ejes esenciales e hilo conductor de la acción estratégica del **Proyecto CULTIVAR**.
2. La convocatoria de procesos de diálogo social, a partir de los espacios sectoriales (Mesa de Trabajo: tipo sector sindical), **Grupos Consultivos a nivel nacional y regional** (con enfoque tripartito), son necesarios para sensibilizar los actores - sectores relacionados y construir espacios - plataformas sostenidas y agenda propia, especialmente a nivel regional - local.
3. Se reconoce la funcionalidad y resultados en cuanto a interés de empleadores y trabajadores, en torno al aprendizaje y práctica del Sistema SSO. Sin embargo, es importante continuar afinando las estrategias/herramientas para promover el **diálogo bipartito**, a nivel de empleadores-trabajadores. Especialmente la adecuación del SMQ, cuando se trata de empresas con o sin sindicato.
4. Es importante el acompañamiento para construcción de agenda a nivel de sectores clave del tripartismo/gremios. Del tipo de la Mesa Sindical para continuar sus agendas propias, frente a actores del tripartismo.

Junio 2011

5. Se considera necesario apoyar las plataformas de acción tripartita - grupos consultivos locales, en la construcción y propuestas de agenda, ante el CES.
6. Es prioritario continuar con la presencia institucional a nivel del CES, para introducir-trasladar las agendas locales de las plataformas de grupos consultivos.
7. Es importante trabajar en materiales y herramientas de formación, en versiones dirigidas a las diferentes tipologías y niveles de educación de participantes.

Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina*

Jürgen Weller **

El trabajo, especialmente el trabajo remunerado, sigue ejerciendo una función central en la vida humana en virtud de su contenido económico, social y valorico. Trabajar significa contribuir al progreso material de la sociedad, al tiempo que el trabajo genera un ingreso que, según su nivel, facilita la subsistencia y la mejora de las condiciones materiales de vida de las personas; en vista del papel central adscrito al trabajo desde la Modernidad, por su intermedio se consigue reconocimiento social y satisfacción personal; y, finalmente, el trabajo integra a las personas en espacios de interacción social¹.

Con estas premisas, la satisfacción de las necesidades a través de la inserción en el mercado laboral requiere superar cuatro tipos de exclusión que impiden obtener un empleo de calidad y cuya relevancia ha cambiado a lo largo del tiempo:

* Este artículo es copia fiel del publicado en la Revista Nueva Sociedad No. 232, de marzo-abril de 2011 – www.nuso.org/revistaphp?n=232 . Agradecemos a Revista Nueva Sociedad su autorización para publicar sus artículos en la Revista Real Card.

** Politólogo y economista por la Universidad Libre de Berlin. Se desempeña como oficial de asuntos económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recientemente ha trabajado sobre aspectos de la evolución de los mercados laborales latinoamericanos, las instituciones y políticas laborales y el empleo juvenil. Palabras claves: trabajo, exclusión, flexibilidad laboral, sindicatos, mujeres, jóvenes, políticas públicas, América Latina.

Nota: las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con la institución para la cual trabaja.

¹ Amartya Sen: «Inequality, Unemployment and Contemporary Europe» en *Internatwnal Labour Review* vol. 136 No. 2, 1997, pp. 155-171.

- *la exclusión del mercado laboral* (exclusión 1): se refiere a las personas (sobre todo mujeres) que tienen interés en insertarse en el mercado de trabajo, pero que por factores ajenos a su voluntad, en especial obligaciones familiares, no forman parte de la población económicamente activa (PEA);

- *la exclusión del empleo* (exclusión 2): las personas que buscan empleo y no lo encuentran están excluidas de cualquier ingreso laboral. Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo;

- *la exclusión del empleo productivo* (exclusión 3): las personas que no consiguen un empleo en los sectores de alta o mediana productividad -debido a una baja demanda, a la falta de las calificaciones correspondientes o a otras causas- pero que, de todos modos, necesitan trabajar para percibir los ingresos requeridos para la satisfacción de sus necesidades, suelen insertarse en sectores de baja productividad, los cuales típicamente generan empleos de baja calidad. En este caso, enfrentamos el problema de un contexto económico y productivo adverso a la generación de empleo de calidad;

- *la exclusión del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad* (exclusión 4): hace referencia a los trabajadores que se desempeñan en estos sectores pero no perciben los beneficios normalmente relacionados con ellos debido a condiciones contractuales adversas. En este caso enfrentamos, principalmente, el problema de una institucionalidad laboral que no fomenta el empleo de buena calidad.

La magnitud y las características de la exclusión laboral dependen de dos factores claves: el contexto económico-productivo y la institucionalidad laboral. Mientras que el primero -reflejado en el crecimiento económico, la productividad laboral y las brechas correspondientes entre diferentes segmentos de la estructura productiva- genera la base material para mejoras en las condiciones laborales, el segundo incide en las características específicas de

Revista Real Card

la inserción y los aspectos distributivos correspondientes. Pero estas relaciones no son unidireccionales, y entre esos factores de contexto y las condiciones laborales existen procesos de retroalimentación². Desde el lado de la oferta, procesos de cambio sociocultural contribuyen también a estas transformaciones.

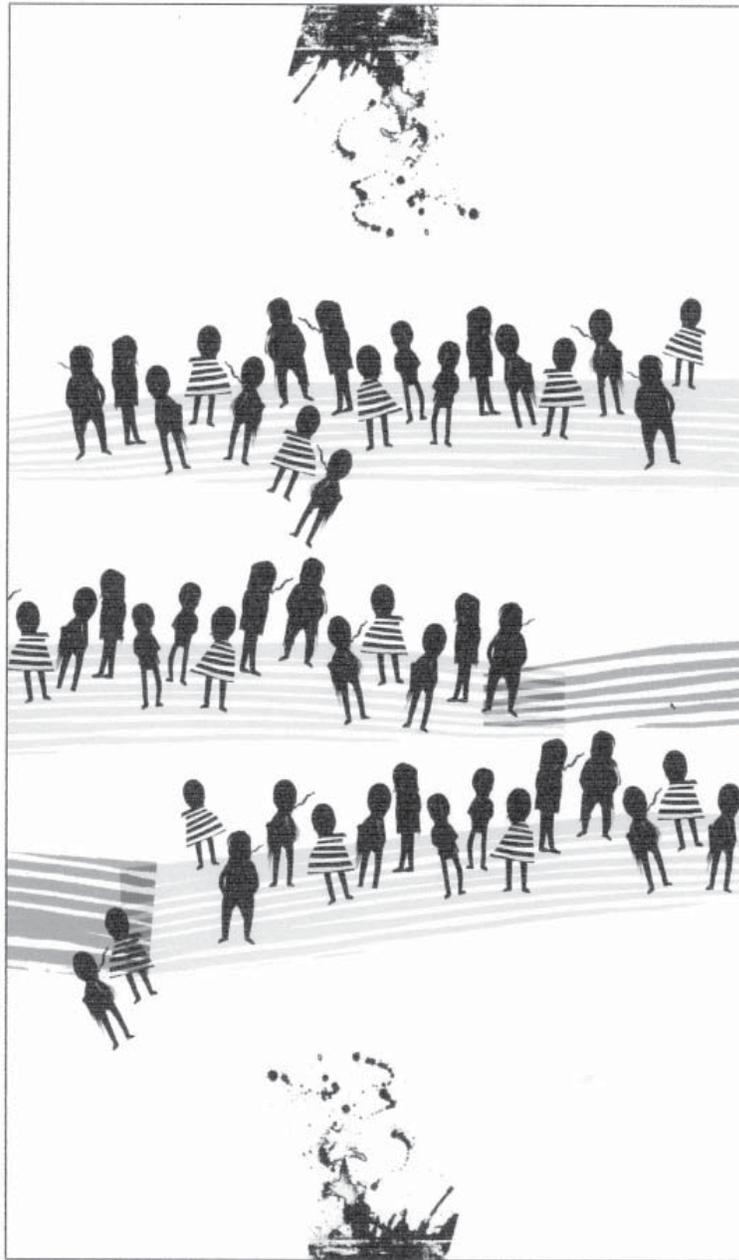
En este artículo se analizan la evolución de los cuatro tipos de exclusión laboral en América Latina y los factores que los determinaron específicamente en el pasado reciente. Se resaltan los cambios en la importancia de estos tipos de exclusión durante las últimas décadas, ciertas mejoras recientes en el contexto de un crecimiento económico relativamente elevado y la creación de políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo, así como las importantes brechas que persisten. El artículo concluye destacando tres retos que la región enfrenta para mejorar las condiciones laborales.

Cuatro exclusiones y tendencias

Los procesos de la posguerra. Se ha caracterizado la inserción laboral en las décadas de la posguerra como el reflejo de un «fordismo periférico»³. En los esfuerzos por superar estructuras productivas primarias e instituciones oligárquicas, los países de América Latina se orientaron a las pautas de regulación fordista implementadas en los países del centro (entre ellas, el Estado de Bienestar, el desarrollo de esquemas de participación sindical, el fomento de la productividad y la distribución de sus resultados por medio de salarios crecientes que estimularon la demanda interna). Sin embargo, en el contexto de una estructura productiva heterogénea, una limitada cobertura de las regulaciones laborales, los límites al crecimiento de la productividad y la debilidad sociopolítica de los principales actores contribuyeron a que la pauta modelo -el trabajador asalariado con empleo permanente,

² J. Weller y Claudia Roethlisberger: *La calidad del empleo en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Cepal, Santiago de Chile, en prensa.

³ V. al respecto Thomas Hurttienne: «Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt» en *Peripherie* N° 22/23, 1986, pp. 60-110, Y Alain Lipietz: *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*, Verso, Londres, 1987.



© Nueva Sociedad / Silvia Jacobori 2011

Revista Real Card

seguridad social y organización sindical- nunca llegara a representar una proporción mayoritaria de la fuerza de trabajo, y menos aún de la población en edad de trabajar.

En este periodo, entre las pautas de exclusión laboral, prevalecieron las del tipo 1, caracterizado por muy bajas tasas de participación femenina, y 3, reflejado en un fuerte crecimiento del sector informal urbano⁴. En contraste, la tasa de desempleo, indicador principal del tipo de exclusión 2, solía mantenerse baja en América Latina, especialmente a causa de los limitados ahorros de muchos hogares que no podían renunciar a los ingresos de ninguno de sus miembros; por esta razón, la alternativa al desempleo fue por lo general -y para muchas personas sigue siendolo- la inserción en actividades de baja productividad y bajos ingresos. Así, por ejemplo, como consecuencia de la crisis de la deuda, el desempleo urbano regional subió de 6,1% en 1980 a 8,1% en 1984, pero ya en 1987 la tasa de desempleo abierto estaba por debajo del nivel de 1980, sin que en este periodo la región hubiese registrado un elevado crecimiento económico ni una dinámica generación de empleo productivo⁵. Por otra parte, las personas que lograron entrar al mercado laboral vinculándose al sector público o al sector privado productivo pudieron en general aspirar a condiciones laborales desafiadas según las pautas del fordismo «central», de manera que el tipo de exclusión 4 también fue relativamente poco relevante⁶.

A partir de la crisis de la deuda, sin embargo, se impuso en la región un conjunto de reformas estructurales orientado a la liberalización de los mercados. Inicialmente, no se puso énfasis en las reformas laborales, pero frente a la decepción por los resultados de las políticas implementadas en un comienzo, en una segunda ola se

⁴ Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (heale): *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, OIT, Santiago de Chile, 1991.

⁵ Estos datos no son comparables con las tasas de desempleo publicadas para años recientes, debido a cambios metodológicos introducidos en el intertanto.

⁶ Sin embargo, la inestabilidad sociopolítica del fordismo periférico en algunos casos causó un movimiento cíclico en el que las regulaciones fordistas-periféricas fueron sustituidas por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente instaladas. Además, en países con una débil base productiva predominaron relaciones autoritarias y represivas que limitaron aún más el alcance de las pautas fordistas.

puso el acento, a menudo, en la importancia de una desregulación del mercado de trabajo⁷. En efecto, durante este periodo prevaleció una tendencia a limitar la regulación del mercado de trabajo tanto por medio de instrumentos legales como a partir de la negociación colectiva, mientras que se tendió a ampliar el espacio de la regulación mercantil⁸. Si bien con importantes diferencias entre los países, se observó una flexibilización de las relaciones contractuales, que en ocasiones implicaba su «deslaboralización», una menor intervención por medio de instrumentos como el salario mínimo, y una caída de los niveles de sindicalización y de la cobertura de la negociación colectiva. Cabe señalar que no siempre se dió una desregulación *de jure*, sino con frecuencia una desregulación *de facto*. Además, esta tendencia no se impuso de manera completa, pues en el mismo periodo -a veces en el contexto de procesos de democratización- se implementaron medidas de protección, en algunos casos para los trabajadores en su conjunto, en otros para grupos específicos⁹.

En consecuencia, durante los años 90 ganaron importancia dos formas adicionales de exclusión laboral: el tipo 2, dado que el desempleo abierto surgió como un fenómeno cada vez más amenazante -sin que se comprendan bien aún las causas de este cambio¹⁰-, y el tipo 4, dado que con los cambios *de facto* y *de jure* se expandió una gran cantidad de relaciones laborales atípicas, incluso en sectores de mediana y alta productividad.

Ello no implica, sin embargo, que los otros tipos de exclusión hayan perdido peso. Específicamente, durante los años 90, además de

⁷ V., por ejemplo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Progreso económico y social en América Latina 1997*, BID, Washington, DC, 1997.

⁸ Respecto a los mecanismos de regulación del mercado laboral, ver Gordon Betcherman, Amy Luinstra y Makoto Ogawa: *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, Social Protection Discussion Paper Series No. 128, Banco Mundial, Washington, DC, 2001.

⁹ Arturo S. Bronstein: «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116 N° 1, 1997, pp. 5-27.

¹⁰ Entre otros factores, se pueden mencionar la incidencia de las reformas estructurales que tuvieron un impacto negativo inmediato en el empleo, la alta volatilidad del crecimiento económico -sobre todo en el segundo lustro de esa década- y el cambio de la composición de la fuerza laboral, con un nivel educativo creciente.

Revista Real Card

la expansión del desempleo abierto, los mercados laborales de la región se caracterizaron por la concentración de una creciente proporción del empleo en sectores de baja productividad¹¹. En el contexto de un crecimiento económico mediocre y volátil, combinado con reformas estructurales que -en contraste con lo anunciado- tendieron a reducir la intensidad laboral en los sectores productores de bienes transables, los segmentos formales mostraron poco dinamismo en la generación de empleo.

En este marco, además, se ensanchó la brecha de productividad entre los segmentos de la estructura productiva¹². En efecto, si se utiliza la brecha de ingresos entre los ocupados en los sectores de baja productividad y los ocupados en sectores de productividad media y alta como indicador indirecto, se observa que entre inicios de la década de 1990 y alrededor de 2002, los salarios medios de las microempresas cayeron respecto a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa de 73% a 62%; y aun mayor fue el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (ni trabajadores profesionales ni técnicos), que bajaron en relación con los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa de 99% a 73%¹³.

Las tendencias recientes. A partir de la seguidilla de crisis que comenzaron a afectar a la región a partir de 1998 se reforzó el cuestionamiento a muchas de las políticas aplicadas, y en el ámbito laboral, las propuestas de amplias desregulaciones, aunque no desaparecieron de las discusiones, sin duda perdieron peso político. En consecuencia, las reformas se centraron más en el fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo que en la modificación de las relaciones laborales individuales

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, Caminos por abrir*, XXXIII Período de Sesiones de la Cepal Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010, p. 163.

¹² V., por ejemplo, para el caso chileno un cálculo de las brechas de productividad intra- e intersectoriales en Ricardo Infante B. y Osvaldo Sunkel: «Chile: hacia un desarrollo inclusivo» en *Revista de la Cepal* No. 97, 4/2009, pp. 135-154, en particular p. 139.

¹³ Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.

o colectivas¹⁴. El alto crecimiento económico que benefició a la región a partir de 2003-2004 abrió paso a un contexto favorable para la generación de empleo y la mejora de su calidad. Y en varios países –sobre todo bajo gobiernos de una orientación más hacia la izquierda que la que prevaleció durante los años 90– se intentó re-regular el mercado laboral, fortaleciendo la organización sindical, el diálogo social, la capacitación y la formalización del empleo. En ese marco, revisamos el panorama actual referente a las cuatro exclusiones presentadas al comienzo de este artículo.

a) La exclusión de la fuerza laboral. La tasa de participación en los países latinoamericanos se ubica marcadamente por debajo de la que se verifica en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), si bien hay una gran variabilidad en ambos grupos de países. Sin embargo, desde hace varias décadas existe una tendencia relativamente estable a un incremento de esta tasa, como resultado de un estancamiento –o en algunos casos incluso de una caída– de la tasa de participación masculina y un aumento mayor de la tasa de participación femenina. Contribuyeron a ello la permanencia más prolongada de los jóvenes en el sistema educativo, que reduce la proporción de las adolescentes y mujeres jóvenes que se dedican a labores en su hogar; y –con una creciente importancia– el cambio demográfico, que aumenta la proporción de las personas de tercera edad.

Aún así, persiste una importante brecha entre los sexos¹⁵. Esta se concentra en los grupos de educación formal más baja, pues mientras en los grupos de hombres de diferente nivel educativo la participación es relativamente estable, en el caso de las mujeres existe una marcada distancia entre las mujeres con pocos años de estudio, con una participación muy baja, y aquellas de alto nivel educativo, para quienes la brecha respecto a los hombres del mismo nivel educativo es relativamente pequeña.

¹⁴ J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina» en J. Weller (ed.): *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 11-64.

¹⁵ En el promedio simple de los países con datos, en 2009 la tasa de participación masculina fue 74,8% y la femenina 47,1% a escala regional. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Cepal, Santiago de Chile, p. 114.

Los dos factores que explican la caída de la tasa de participación masculina están también presentes entre las mujeres y, de hecho, en muchos países las jóvenes permanecen por más tiempo en el sistema educativo que sus coetáneos masculinos¹⁶. La gran brecha de participación que desfavorece a las mujeres de bajo nivel educativo y -relacionado con ello- a las mujeres de hogares de bajos ingresos, al igual que la tendencia al aumento de la tasa de participación femenina, se explican analizando el papel del trabajo en el hogar. En efecto, los trabajos de cuidado y la ausencia de alternativas públicas o privadas accesibles para estos hogares explican en buena parte los bajos niveles de participación. Por ejemplo, en un promedio de cinco países de la región, 46,5% de las mujeres que pertenecen a hogares del primer quintil de ingresos per capita se dedica a tareas de hogar, mientras que para las mujeres del quinto quintil esta proporción es de solo 21,7%¹⁷. Claramente, la intensidad de las tareas de cuidado juega un papel importante al respecto. Por ejemplo, en Honduras, las mujeres en cuyo hogar no hay niños menores de seis años tienen una tasa de participación de 42,6%, mientras que para las que viven en hogares con tres o más niños de esa edad la tasa de participación baja a 26,6%. Sin embargo, el contexto se modifica según el carácter del hogar, y en el mismo país la tasa de participación de mujeres que viven en hogares con tres o más niños de menos de seis años de edad oscila entre 23,3% para mujeres de hasta tres años de estudios y 71,5% para mujeres con 13 o más años de estudio¹⁸.

Desde el lado de las políticas, actualmente se está apoyando una mayor participación laboral femenina con medidas como la creación de salas cuna en Chile, los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los centros de cuidado infantil del Programa *Wawa Wasi* del Perú.

¹⁶ Entre los jóvenes de 15 a 17 años de edad, a escala regional, 66,3% de las mujeres y 57,5% de los hombres se dedican a los estudios; para el grupo de 18 a 24 años, los porcentajes son 21,6% y 18,0%, respectivamente. Ver OIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, on, Lima, 2010, p. 199.

¹⁷ J. Weller: «El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales». Documento de Proyecto No. LC/W.306, Cepal / Sida, Santiago de Chile, 2009.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 25-26.

Pero la tasa de participación femenina sigue siendo baja, sobre todo, en zonas rurales, para lo cual se conjugan factores como las pautas culturales, la ausencia de alternativas para el cuidado y la relativa escasez de oportunidades de empleo remunerado para mujeres (a veces exceptuando empleos temporales). Esto no excluye que, a menudo, se observen problemas de medición que inciden en una subestimación de la participación laboral de las mujeres rurales.

Por otra parte, puede observarse un proceso de cambio sociocultural (en parte relacionado con los procesos de urbanización de las sociedades latinoamericanas) que ha llevado a una marcada caída de las tareas de hogar, con más nitidez para las mujeres jóvenes. En efecto, entre inicios de los años 90 y mediados de la década de 2000, en el promedio de 15 países de la región, la proporción de mujeres de entre 15 y 19 años que se dedican a éstas tareas ha bajado de 25,2% a 17,7% para el grupo de 15 a 19 años, y de 38,6% a 27,2% para el grupo de 20 a 24 años¹⁹.

Sin embargo, cabe recordar que tener la posibilidad de insertarse en el mercado laboral, superando el obstáculo que significan las obligaciones del hogar, no implica que éstas obligaciones se estén distribuyendo de manera más equitativa, ya que las mujeres por lo general tienen que asumir una proporción marcadamente mayor del trabajo en el hogar²⁰. Además, la persistencia de fenómenos como la elevada tasa de maternidad juvenil obstaculiza una transformación más acelerada.

En resumen, respecto al primer tipo de exclusión –la de la fuerza laboral– se puede constatar que persisten grandes brechas que desfavorecen a las mujeres, sobre todo a las de bajo nivel educativo. Estas brechas están relacionadas con el trasfondo familiar (ingresos, estructura demográfica), el nivel educativo y

¹⁹ Cálculo del autor con base en un procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países.

²⁰ V., por ejemplo, Vivian Milosavljevic y Odette Tacla: «Incorporando un módulo de uso del tiempo alas encuestas de hogares: restricciones y potencialidades», Serie Mujer y Desarrollo No. 83, Cepal, Santiago de Chile, 2007.

Revista Real Card

aspectos de contexto geográfico, y se están cerrando de manera gradual. El cambio cultural vuelve cada vez más obsoleta la imagen de una pauta de familia «típica» basada en un hombre receptor de ingresos (*bread-winner*) y una mujer madre y ama de casa, sin que ello implique necesariamente una igualdad en la distribución de las tareas del hogar y, con ello, de las opciones de inserción en el mercado laboral.

b) *La exclusión del empleo.* Durante la década de 2000, la tasa de desempleo volvió a reaccionar con una mayor elasticidad frente al crecimiento económico que durante los años 90 y, después de un máximo de 11,1% en 2002, la tasa de desempleo urbano regional descendió a 7,3% en 2008. No obstante, la crisis económica financiera de 2008-2009 interrumpió este proceso de mejora, pero en 2010 la tasa de desempleo descendió nuevamente y volvió a un nivel similar al de inicios de los años 90²¹.

Este tipo de exclusión afecta, sobre todo, a tres grupos de la fuerza de trabajo cuya tasa de desempleo suele sobrepasar al promedio: las mujeres, especialmente las de nivel educativo bajo; los jóvenes, sobre todo cuando no cuentan con experiencia laboral; y los hombres con niveles educativos intermedios²².

Para apoyar la superación de este tipo de exclusión desde las políticas públicas, se buscó fortalecer las áreas de capacitación (mayor orientación a la demanda, mayor diferenciación de la oferta según las necesidades heterogéneas, recalificación, etc.), los subsidios para la contratación, sobre todo de jóvenes (por ejemplo, en México), la intermediación (incorporación de nuevas tecnologías, descentralización) y el fomento para la creación de autoempleo o microempresas, en algunos casos con énfasis en la inserción laboral de mujeres de bajo nivel educativo, con capacitación y créditos.

²¹ Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010.

²² V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, Cepal, Santiago de Chile, 2010. Cabe señalar que los datos citados se refieren solo al desempleo abierto. También hay personas que quisieran trabajar pero por diferentes razones no se contabilizan en esta medición. microempresas, en algunos casos con énfasis en la inserción laboral de mujeres de bajo nivel educativo, con capacitación y créditos.

Por otra parte, hay que mencionar una inclusión laboral negativa, reflejada en el empleo infantil y adolescente, y que refiere a personas que trabajan a pesar de que para sus propias perspectivas de vida sería preferible que estuvieran en el sistema educativo. Estas personas habitualmente sufren la exclusión del tipo 3 (del empleo productivo).

c) *La exclusión del empleo productivo.* A partir de 2003-2004, en el contexto de un crecimiento económico relativamente alto y prolongado para el contexto latinoamericano, los sectores de productividad media y alta empezaron a generar puestos de trabajo en cantidad significativa, con lo cual aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana, de 48,8% en 2002-2003 a 52% en 2008-2009²³. Al mismo tiempo, se frenó la ampliación de las brechas de productividad y, entre 2002 y 2006, las diferencias de ingresos entre los distintos segmentos productivos disminuyeron levemente: los salarios medios de los asalariados de microempresas subieron de 62% a 66% del nivel de los de la pequeña, mediana y gran empresa, mientras que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia aumentaron de 73% a 75% de los mismos salarios²⁴.

Aún así, es evidente que la estructura económica productiva e institucional de América Latina no ha sido capaz de generar los empleos de calidad requeridos para bajar de manera sustantiva la pobreza. En efecto, hacia fines de la década pasada, en el promedio simple de 18 países, 23% de los ocupados urbanos latinoamericanos eran pobres y un 7%, incluso indigentes. En el caso de los ocupados rurales (en 16 países), esta proporción sube a 41% y 22% respectivamente²⁵.

²³ Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Se refiere al promedio simple de 17 países.

²⁴ Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.

²⁵ Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Cabe señalar que la situación de (no) pobreza de una persona ocupada no solo depende de sus ingresos laborales, sino también de otros ingresos y del tamaño y la composición del hogar.

Revista Real Card

Por lo tanto, si bien estar ocupado reduce la probabilidad de ser pobre²⁶, esta lejos de garantizar un ingreso familiar digno.

Entre los ocupados, la pobreza afecta, sobre todo, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares no remunerados y, en un grado algo menor, a los asalariados privados²⁷. Otra categoría de ocupación que suele registrar malos indicadores de calidad es el servicio doméstico, tanto en términos de ingresos como respecto a la posibilidad de contar con un contrato de trabajo y protección social²⁸.

El elevado nivel de exclusión en estos tipos de empleo se refleja también en los bajos niveles de cobertura por parte de los sistemas de protección social. En la región, solo 41,5% de los trabajadores asalariados de microempresas, 32,7% de las personas que trabajan en el servicio doméstico y 24,9% de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados tienen cobertura por parte de los sistemas de salud, mientras que las tasas de afiliación a los sistemas de pensiones son de 38,5%, 30,1% y 21,4%, respectivamente²⁹. Cabe señalar, sin embargo, que en la década pasada hubo ciertos avances al respecto. Por ejemplo, la afiliación al sistema de Pensiones subió alrededor de diez y siete y cinco puntos porcentuales para asalariados de microempresas, personas en servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia y no remunerados, respectivamente. De todas maneras, resulta evidente que una gran mayoría de las personas que se desempeñan

²⁶ Esto se observa claramente en la comparación con los no ocupados. En el ámbito urbano, 42% de los desempleados y 31% de los económicamente inactivos eran pobres y 21% y 11%, respectivamente, eran indigentes. En las zonas rurales, la pobreza afectó a 53% y 49%, y la indigencia, a 31% y 28% de los desocupados e inactivos, respectivamente. Cálculo del autor con datos de Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit.

²⁷ V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Existe un interesante debate sobre el grado de voluntariedad respecto a la inserción en actividades menos formales: V., por ejemplo, Guillermo E. Perry *et al.*: *Informality. Exit and Exclusion*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007. Indudablemente, la dinámica de la inserción en estos sectores es heterogénea. Sin embargo, como indica el comportamiento de las categorías en diferentes fases del ciclo económico, prevalece el empleo que surge para compensar la debilidad de la demanda laboral de las empresas.

²⁸ Víctor E. Tokman: «Domestic Services in Latin America: Statistical Profile for Regulations», 2010, mimeo.

²⁹ OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, 2010.

en sectores de baja productividad continúan haciéndolo en condiciones laborales de baja calidad.

Sin duda, el contexto macroeconómico relativamente favorable durante buena parte de la década pasada fue un factor que incidió de manera positiva en la generación de empleo productivo. Sobre las políticas públicas relevantes para la generación de empleo, cabe destacar que, durante la reciente crisis económico-financiera internacional, varios países implementaron medidas económicas anticíclicas que contribuyeron a que el impacto no fuera tan severo como se temía ya que la reactivación fuera más fuerte, lo que tuvo un efecto favorable en el empleo³⁰. Además, muchos países están intentando reducir las brechas de productividad con programas orientados al desarrollo productivo de las micro, pequeñas y grandes empresas, y con programas para facilitar la formalización laboral de pequeñas y microempresas³¹.

d) La exclusión del empleo de calidad dentro del empleo productivo. El mencionado contexto macroeconómico más favorable estimuló una mayor superación de la exclusión del tipo 4. Pero también incidió la reorientación de las políticas laborales en muchos países de la región. En particular, entre las políticas relevantes aplicadas recientemente cabe destacar las siguientes³²:

- Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se verifica un incremento de la organización sindical en varios países. Cambios legales facilitaron la negociación colectiva para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas.

³⁰ Ver Osvaldo Kacef y Juan Pablo Jiménez (comps.): *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Cepal, Santiago de Chile, 2009; y Cepal y OIT: «Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009», Boletín Cepal / OIT No. 3, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* No. 3, junio de 2010.

³¹ Juan Chacaltana: *Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas*, Serie Macroeconomías del Desarrollo No. 98, Cepal Santiago de Chile, 2009, pp. 23-48.

³² Ver, entre otros, J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.

Revista Real Card

- Varios países han regulado la subcontratación, que en el pasado se había transformado en un mecanismo para eludir las normas laborales.
- Un cierto número de países ha reforzado los servicios de inspección del trabajo, con la finalidad de fomentar un mayor grado de cumplimiento de las normas vigentes.
- Se han llevado a cabo reformas de la justicia laboral con el fin de acelerar los procedimientos, lo que en muchos casos implica transformar los derechos formales en derechos reales.
- Se han hecho esfuerzos, con base en un diálogo tripartito, para mejorar la regulación en el nivel sectorial.

De esta forma, hacia fines de la década pasada 83% de los trabajadores en las empresas privadas de seis y más ocupados tenían cobertura por un sistema de salud (un moderado aumento desde el 79,7% en 2000), y 82,6%, por un sistema de pensiones (en comparación con 76,2% en 2000)³³. Pero si bien nuevamente se constata una mejora en el periodo reciente, también es necesario advertir que todavía casi uno entre cinco de estos trabajadores no cuenta con este beneficio básico.

Durante la década de 2000 y específicamente a partir de 2004, muchos países registraron un fuerte aumento del empleo cubierto por la seguridad social³⁴. Así, después de marcadas caídas absolutas de este tipo de empleo al inicio de la década en Argentina, Panamá y Uruguay, y reducciones más modestas en Costa Rica, México y Perú, en muchos países se observaron tasas de incremento muy elevadas que se explican por la concurrencia de la generación de nuevos puestos formales y la formalización de puestos preexistentes. La relevancia del segundo factor también se observa en 2009, cuando solo en algunos países el empleo formal cayó significativamente (en El Salvador y México y, en menor grado, en Argentina y Costa

³³ OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit.

³⁴ Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, cit., pp. 22 Y 116.

Rica), mientras en otros este tipo de empleo siguió creciendo, si bien con tasas menores que en los años previos. El aumento del empleo formal en el contexto de un crecimiento económico muy bajo, o en varios países incluso negativo, solo puede explicarse con la continuación paralela de la formalización de empleos preexistentes.

Un cálculo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre cinco países –Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú– cuyas encuestas de hogares permiten una diferenciación de las empresas según su formalidad, indica que, en 2010, 56% del empleo no agrícola correspondió a empresas del sector formal, y de ello 44,5 puntos porcentuales eran empleo formal y 11,5 puntos, empleo informal³⁵. Un dato interesante es que la composición de ese empleo mejoró tanto en la crisis de 2009, cuando el sector formal se contrajo en estos cinco países, como en la reactivación de 2010, cuando este sector se expandió.

Cabe recordar además la existencia de mecanismos de inserción productiva que, con los instrumentos de medición actualmente disponibles, son difíciles de detectar pero pueden establecer condiciones laborales específicas que difieren de las establecidas para un empleo de calidad. Entre ellos se puede mencionar la seudoindependencia (el trabajo dependiente disfrazado como trabajo por cuenta propia), el teletrabajo -que, sin duda tiene ventajas y desventajas, pero de todas maneras se diferencia del trabajo «estándar» en empresas formales- y la subcontratación, habitualmente con peores condiciones laborales³⁶. Además, no se puede negar que en la región existen formas de explotación extrema, como en el trabajo forzoso, que no son captadas con los instrumentos de medición tradicionales³⁷.

³⁵ OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit., p. 47

³⁶ Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconômicos (Dieese): *Relações e condições de trabalho no Brasil*, Dieese, San Pablo, 2008, pp. 73-147

³⁷ OIT: *The Cost of Coercion*, informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª Sesión. Ginebra, 2009, especialmente pp. 19-20.

Revista Real Card

Como lo muestra un estudio reciente con base en la información incompleta disponible, entre inicios y finales de la década de 2000 los indicadores de calidad de empleo registraron moderadas mejoras, específicamente aumentos de los contratos escritos de trabajo, reducciones de la proporción de trabajadores con ingreso por debajo de la línea de la pobreza, así como aumentos en el acceso a vacaciones pagadas y al aguinaldo, y de los empleos con cotizaciones a los sistemas de pensiones y de salud³⁸. Sin embargo, muchos de estos indicadores muestran todavía niveles de ingresos inaceptablemente bajos y grandes brechas entre diferentes grupos de trabajadores. Por ejemplo, son en extremo reducidas las tasas de sindicalización y de la participación en actividades de capacitación. La única excepción en el contexto de las recientes mejoras moderadas de la calidad de empleo ha sido la duración de las relaciones contractuales. En este caso, se ha mantenido la tendencia hacia contratos de plazo fijo, en detrimento de los contratos de plazo indefinido («permanentes»).

En resumen, hasta los años 80 prevalecían los tipos de exclusión 1 y 3, mientras que en los 90 se expandieron los tipos 2 y 4. Posteriormente, todos estos tipos continuaron vigentes, como lo indican los bajos valores de los indicadores de calidad de empleo; esta situación refleja las limitaciones de las economías de la región para proveer empleo de calidad en las cantidades requeridas, si bien durante la década pasada hubo ciertas mejoras. Sin embargo, cabe señalar que muchas de las intervenciones estatales son puntuales, centradas en proyectos y programas que, debido a restricciones presupuestarias, no alcanzan una amplia cobertura. Además, varias de estas experiencias surgieron hasta ahora, en un número limitado de países y no pueden considerarse como representativas para la región en su conjunto.

Tres grandes retos

Para terminar este artículo se hace énfasis en tres retos, en términos de políticas públicas, para mejorar las condiciones laborales

³⁸ J. Weller y C. Roethlisberger: ob. cit.

en América Latina: enfrentar la elevada inestabilidad como característica del mercado laboral, perfeccionar la institucionalidad laboral existente y hacer frente a la desigualdad vinculada a las condiciones laborales. Sin embargo, previamente hay que subrayar la importancia de políticas que fomenten un crecimiento económico elevado y sostenible, estimulen incrementos continuos de la productividad laboral y reduzcan las marcadas brechas de productividad entre segmentos de la estructura productiva. Con ella, se establecen condiciones necesarias, si bien no suficientes, para una mejora sostenida de las condiciones laborales de la región³⁹. Además, habrá que fortalecer, profundizar, ampliar y perfeccionar las políticas orientadas a superar las cuatro exclusiones mencionadas previamente.

Llama la atención que entre las variables actualmente medibles como indicadores de la calidad de empleo, como hemos constatado antes, la estabilidad del empleo es la única que empeoró en el período reciente de elevado crecimiento. Este hecho refleja, sin duda, el surgimiento de mercados laborales con niveles de rotación más elevados como consecuencia, sobre todo, de economías más integradas a los mercados globales, donde las empresas reciben un mayor número de *shocks* (individuales, sectoriales o en el nivel de la economía en su conjunto) que en economías más cerradas. Si bien las reformas introducidas en los años 90 en muchos países facilitaron este cambio al ampliar las opciones de contratos de duración limitada, no han sido el factor principal. En muchos países, las cúpulas empresariales siguen insistiendo en que se requiere una mayor flexibilización de la regulación laboral, frecuentemente sin especificar las normas que habría que modificar.

Por otra parte, para los trabajadores, una mayor flexibilidad laboral amenaza con aumentar la inestabilidad de ingresos, lo cual -en ausencia de mecanismos compensatorios- afecta su seguridad económica, así como los ingresos futuros. Especialmente para

³⁹ J. Weller y C. Roethlisberger: ob. cit. Un gran reto que enfrenta la región en este contexto es la reestructuración productiva para transformar el crecimiento económico de manera más sostenible y la generación correspondiente de «empleo verde».

Revista Real Card

trabajadores de niveles educativos bajos y medios, una mayor rotación tiende a obstaculizar la construcción de trayectorias ascendentes. Finalmente, a menudo una mayor flexibilidad se asocia con una mayor precariedad laboral⁴⁰.

De todas maneras, los países de la región no pueden ni deben tratar de esquivar la globalización como tal y, más bien, se trata de hacer el esfuerzo de incidir en las características con las que se procesa esta inserción, sobre todo en cuanto a los aspectos laborales⁴¹. Una cuestión que surge con fuerza en vista de la mayor inestabilidad de los mercados es que la estabilidad del empleo difícilmente puede ser el instrumento clave de protección de los trabajadores frente a la volatilidad de los mercados. En consecuencia, se ha hecho hincapie en el desarrollo de otros instrumentos de protección⁴². La introducción de seguros de desempleo -de los cuales actualmente existen muy pocos en la región- es una tarea prioritaria al respecto.

Tampoco se trata de implementar una total libertad en la contratación y el despido, sobre todo tomando en cuenta la correlación positiva -si bien con márgenes decrecientes- entre la permanencia en el puesto de trabajo y la productividad laboral⁴³. Significa, más bien, ajustar, de manera negociada, la institucionalidad laboral para que cumpla efectiva y eficientemente con sus objetivos, entre ellos el desarrollo de instrumentos en pos de una permanencia razonable en los puestos de trabajo, sin establecer trabas que dificultarían de

⁴⁰ V., entre otros, OIT: *Economic Security for a Better World*, OIT, Ginebra, 2004; Magdalena Echeverría, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega: *Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas*, Cuaderno No. 22, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2004; Helia Henríquez, Verónica Riquelme, Thelma Gálvez y Gabriela Morales: *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile*, Cuadernos de Investigación No. 30, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, 2006; y Marisa Bucheli y Magdalena Furtado: «Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay» en *Desarrollo Económico* No. 165, 4-6/2002.

⁴¹ V., por ejemplo, la discusión en Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina. Resumen ejecutivo*, Oficina de la OIT en Argentina, Buenos Aires, 2009.

⁴² OIT: *Economic Security for a Better World*, cit.

⁴³ Peter Auer, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly: «¿El trabajo estable mejora la productividad?» en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 124/3, 2005, pp. 345-372.

manera exagerada los ajustes de las empresas a las condiciones cambiantes en los mercados⁴⁴.

En este contexto, recobra importancia el diálogo sociolaboral. Después de una fase de debilitamiento del trabajo organizado y del predominio de tendencias a la desregulación, los países de la región enfrentan el reto de desarrollar una nueva y adecuada combinación entre el fortalecimiento del rol del diálogo y la negociación de los actores sociales, por una parte, y la creación de normas legales para fomentar una institucionalidad que promueva un funcionamiento eficiente del mercado laboral y proteja a los actores en desventaja estructural, por la otra.

Para ella, es indispensable el libre desarrollo del sindicalismo, que en muchos países todavía es objeto de restricciones y de persecuciones⁴⁵. Sin embargo, para ser efectivo, también el sindicalismo debería reflexionar sobre su papel y sus opciones estratégicas en el contexto socioeconómico actual⁴⁶.

Finalmente, es necesario resaltar que el elevado grado de desigualdad de las sociedades latinoamericanas está relacionado con el desempeño del mercado laboral. Como se expresa en los cuatro tipos de exclusiones, existen grandes brechas en los indicadores sobre las condiciones laborales, al igual que en los salarios y en otros indicadores de calidad de empleo que afectan a personas de diferentes niveles educativos, géneros, sectores de inserción productiva, étnias y territorios. Muchas de estas brechas están relacionadas con desigualdades fuera del mercado de trabajo, lo que refleja sociedades profundamente segmentadas en las cuales actúan mecanismos de transmisión intergeneracional de

⁴⁴ J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.

⁴⁵ Confederación Sindical Internacional (CSI): *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales*, 2010, <<http://survey.ituc-csLorg/+Whole-World+.html?lang=es>>.

⁴⁶ Para ejemplos de reflexiones en esta dirección, v. Patricio Frias: *Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*, Clacso, Santiago de Chile, 2008; Joseph Ramos: «Sindicalismo en el 'Sur' en la era de la globalización» en *Revista de la Cepal* No. 100, 4/2010, pp. 97-121; así como varios artículos incluidos en *Nueva Sociedad* No. 211, 9-10/2007, <www.nuso.org/revista.php?n=211>.

Revista Real Card

pobreza y de vulnerabilidad social. Por lo tanto, un reto clave para las políticas públicas consiste en proteger a los grupos de población que enfrentan los diferentes tipos de exclusión, en fortalecer la propia capacidad de estos grupos de superados, y en desarrollar y reforzar los instrumentos para reducir las desigualdades dentro y fuera del mercado laboral⁴⁷.

⁴⁷ Cepal: *La hora de la igualdad*, cit.

Junio 2011

Desarrollo humano e informalidad

Rubén Narciso¹

Resumen

En este artículo se estudia la relación entre informalidad y desarrollo humano en los países de la región. En el análisis se encontró suficiente evidencia para asegurar que a medida que se incrementa la informalidad, los países de la región disminuyen su bienestar, medido a través del Índice de Desarrollo Humano. Dado que como metodología se utilizó una regresión lineal simple, el estudio no aporta información sobre la causalidad de este fenómeno.

1. Índice de Desarrollo Humano para los países de la región

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que mide el grado de desarrollo de los países atendiendo a tres áreas: salud, educación e ingresos, con el fin de tener una visión más amplia de la calidad de vida de los habitantes de los países y no enfocarse únicamente en el aspecto económico como sinónimo de bienestar.

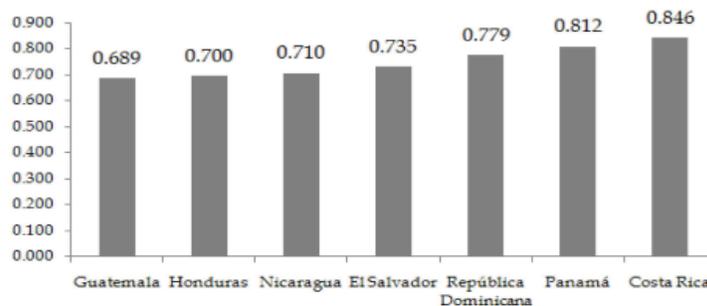
¹ Guatemalteco. Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Candidato a la Licenciatura en Matemática Aplicada en la misma universidad. Posgrado en Economía y Finanzas Públicas por el Banco de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar. Consultor de ASIES, Guatemala.

Normalmente, los países que tienen un IDH elevado son aquellos donde existen más oportunidades de acceso a un empleo y los derechos laborales son respetados. Por ejemplo el porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos en los países nórdicos (que son los que lideran el ranking del IDH) es mucho mayor al de los países en vías de desarrollo.

Por ello es de esperar que, a medida que las condiciones de trabajo mejoren, los ciudadanos cuenten con mejores ingresos, lo cual a su vez repercutirá en un incremento de la salud y educación, no solo por el efecto de una mejor remuneración del trabajo, sino que también por el pleno ejercicio de los derechos laborales fundamentales y la protección por la seguridad social. Dado que uno de los indicadores más utilizados para medir el acceso a trabajo decente es el porcentaje de la población ocupada en un empleo informal, en el presente artículo se analiza la relación entre informalidad y desarrollo humano en los países de la región.

Como punto de partida, en la gráfica siguiente se presenta el IDH para cada uno de los países de Centro América y República Dominicana:

Gráfica 1
Índice de Desarrollo Humano
Año 2010



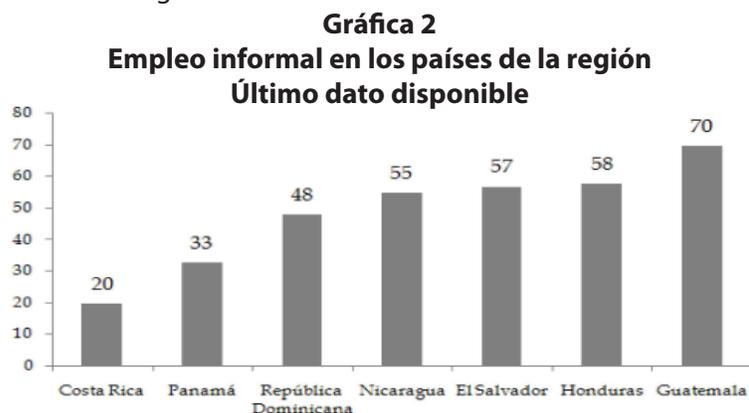
Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

En la gráfica anterior puede notarse que Guatemala es el país con menor desarrollo humano, mientras que Costa Rica es el más desarrollado, según este indicador. Según la clasificación realizada por el PNUD, Costa Rica y Panamá son países con desarrollo humano muy alto, y el resto de países de la región están dentro del grupo de países con desarrollo humano medio.

2. Informalidad de los países de la región

En un artículo anterior publicado en esta revista,² se discutió acerca del concepto de informalidad y se enfatizó en la distinción entre sector y empleo informal, por lo que estos tópicos no se discutirán aquí. Sin embargo es importante acotar que el porcentaje de informalidad para los países presentado en este artículo es distinto del expuesto en el de informalidad, debido a que por razones de homogenización de la información se utilizaron los datos del Informe de Desarrollo Humano³.

A continuación se presentan los datos de informalidad para los países de la región.



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

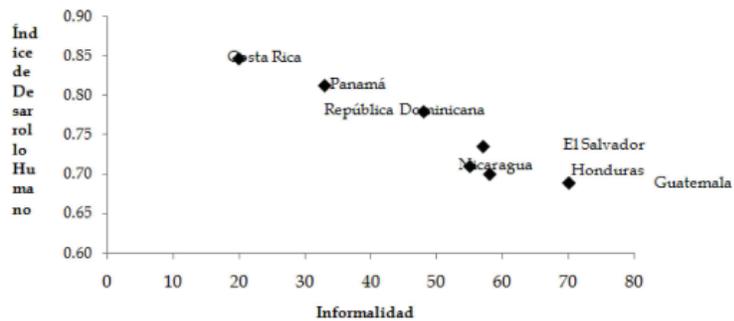
² Narciso, Rubén. *Dimensión del empleo formal en la región*. Revista Real Card No. 2, Guatemala, 2010.

³ Como se expuso en el artículo a que se hace referencia, existe más de una forma de calcular el tamaño del empleo informal.

3. Relación entre la informalidad y el desarrollo humano en los países de la región

En la Gráfica 3, se muestra el diagrama de dispersión de la informalidad y desarrollo humano. En ella puede observarse que a medida que se incrementa el porcentaje de personas con empleos informales, disminuye el índice de desarrollo humano para el país.

Gráfica3
Informalidad y desarrollo humano
Diagrama de dispersión



Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Desarrollo Humano 2007-2008

Por ejemplo, Costa Rica es el país con menor informalidad e IDH más alto, mientras que en el lado opuesto, Guatemala tiene el mayor porcentaje de informalidad y el IDH más bajo. El diagrama muestra con claridad la relación inversa entre informalidad y desarrollo humano; sin embargo la información gráfica no es suficiente para establecer la existencia de un vínculo entre ambas variables.

Para ello se realizó una prueba estadística con la finalidad de establecer si la informalidad tiene o no relación con el IDH para los países de la región. Los estadísticos que resultan de esta prueba se muestran en la tabla siguiente:

Cuadro
Relación entre informalidad y el IDH
Resultados del análisis estadístico

Estadístico F	24.91
Probabilidad (estadístico F)	0.0075
R cuadrado	0.92

Fuente: elaboración propia

Los estadísticos de la prueba realizada muestran dos cosas: la primera que existe suficiente evidencia para asegurar que la informalidad está relacionada con el desarrollo humano en los países de la región (esto se observa en el valor de la probabilidad del estadístico F que es menor que 0.05); la segunda, que la relación entre estas variables es bastante fuerte (R cuadrado muy cercano a uno).

El análisis estadístico sugiere entonces que para mejorar los niveles de desarrollo en los países de la región es imprescindible la puesta en marcha de políticas que incidan en la disminución de la informalidad. Este tipo de políticas están enfocadas en dos grandes áreas: promover el crecimiento económico y acciones específicas tendientes a que los trabajadores informales accedan a derechos laborales (políticas enfocadas a los trabajadores) y a reducir el tamaño del sector informal (políticas enfocadas en las empresas).



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

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

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

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



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

Canada 

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