



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Desarrollo social

EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLÍTICA LABORAL Y SALARIAL: CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO METODOLÓGICO PARA APLICARSE EN COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, NICARAGUA Y MÉXICO

Graciela Bensusán



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

**EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLÍTICA
LABORAL Y SALARIAL: CONSTRUCCIÓN DE UN
MARCO METODOLÓGICO PARA APLICARSE EN
COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA,
NICARAGUA Y MÉXICO**

Graciela Bensusán

Este documento fue preparado por Graciela Bensusán, Consultora de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del proyecto “*Strengthening Government and Civil Society Capacity to Incorporate Economic and Social Rights into Macroeconomic Policy*, 7to. Tramo de Cuenta de Desarrollo”:

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS..... | 5 |
| RESUMEN | 7 |
| ABSTRACT | 7 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| I. LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN MULTINACIONAL: FACTORES INTERNACIONALES, REGIONALES Y DOMÉSTICOS | 11 |
| II. EL MARCO NORMATIVO, LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES Y LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS | 18 |
| III. LOS INSTRUMENTOS Y LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS LABORALES | 21 |
| A. CARACTERÍSTICAS..... | 22 |
| B. LA POLÍTICA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS..... | 27 |
| C. LOS INTERLOCUTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL | 29 |
| IV. LA SITUACIÓN LABORAL SEGÚN LOS ESTUDIOS CON ENFOQUE DE DERECHOS..... | 32 |
| V. LOS CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL Y SALARIAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS PAÍSES EN MATERIA DE LOS DERECHOS AL TRABAJO DIGNO, LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN..... | 43 |
| VI. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA INTEGRAR LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA POLÍTICA LABORAL Y SALARIAL..... | 53 |
| A. EL MAPA DE LOS DERECHOS..... | 54 |
| 1. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC) | 54 |
| 2. Derecho a la alimentación (artículo 11 del PIDESC) | 59 |
| 3. Derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC) | 60 |
| B. LOS INDICADORES DEL DERECHO AL TRABAJO DIGNO, LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN | 61 |
| C. OTROS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN. MATRICES DE MARCO LÓGICO Y CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES | 78 |
| 1. Matriz de marco lógico: trabajo digno y formalización del empleo | 79 |
| 2. Los índices de efectividad de los derechos laborales y disminución de la pobreza alimentaria entre los ocupados..... | 87 |
| VII. RETOS | 90 |
| BIBLIOGRAFÍA | 95 |
| ANEXO | 99 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----------|
| CUADRO 1 FACTORES QUE INCIDEN EN LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES | 15 |
| CUADRO 2 DIMENSIONES DE LA POLÍTICA LABORAL Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES | 44 |
| CUADRO 3 INDICADORES PARA POLÍTICA LABORAL | 65 |
| CUADRO 4 DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA SALUD..... | 74 |
| CUADRO 5 MML: TRABAJO DIGNO Y FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO | 79 |
| CUADRO 6 MML: PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS EN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL | 83 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|--------------------|---|
| BM | Banco Mundial |
| CAFTA | Tratado de Libre Comercio para Centro América (CAFTA por sus siglas en inglés) |
| CAFTA/RD | Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América (CAFTA/RD por sus siglas en inglés) |
| CDH | Comisión de Derechos Humanos |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CEREAL | Centro de Reflexión y Acción Laboral |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CPIDESC | Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales |
| CSI | Confederación Sindical Internacional |
| DES | Derechos Económicos y Sociales |
| DIDH | Derecho Internacional de los Derechos Humanos |
| DOF | Diario Oficial de la Federación (México) |
| ENOE | Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo |
| IIDH | Instituto Interamericano de Derechos Humanos |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| ITLP | Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza |
| ITUC | VER CSI |
| MIPYMES | Acrónimo de "micro, pequeña y mediana empresa" |
| MML | Matriz de Marco Lógico |
| MNCs | Multinacionales |
| MT | Ministerio del Trabajo |
| OACNUDH/ ACNUDH | Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| ONGs | Organizaciones no gubernamentales |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PND | Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, México |
| PSS | Protocolo de San Salvador |
| RAIS | Relación Anual de Informaciones Sociales |
| SICA | Sistema de Integración Centroamericana |
| ST | Secretarías del Trabajo |
| TLCAN/ NAFTA | Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) |

RESUMEN

El objetivo de este estudio es desarrollar una propuesta metodológica para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la formulación, puesta en marcha, monitoreo y evaluación de la política laboral en los países seleccionados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México). Se consideran tres derechos humanos- al trabajo digno, la alimentación y la salud- establecidos en el Protocolo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con tal propósito, se analizan los factores que pueden influir en el alcance y efectividad de los derechos humanos laborales en un contexto de globalización y se revisa el marco normativo de dichos países junto a los lineamientos estratégicos de las políticas laborales. La situación laboral real es contrastada con lo anterior. De esta manera, se identifican los principales focos de atención que deben considerarse en la metodología para lograr una política laboral con enfoque de derechos, tomando en cuenta diferentes pasos. Entre ellos se propone la descripción de los atributos de los derechos según los pactos internacionales; la construcción de indicadores, siguiendo las aportaciones de OEA y OACNUDH; la elaboración de matrices de marco lógico cuyo fin es el de hacer efectivo el derecho al trabajo digno y lograr un proceso de diálogo social verdaderamente participativo para definir, implementar y auditar la política laboral y la construcción de dos índices (efectividad de derechos y tendencia laboral de la pobreza). Finalmente, se identifican los retos que implica esta metodología y conseguir avances en el cumplimiento de los derechos.

ABSTRACT

The main objective of this study is to develop a methodological proposal to incorporate the human rights perspective into the formulation, the start up, the monitoring and the evaluation of the labor policies in the selected countries (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua and Mexico). The document considerates three human rights –to a dignified job, to a sufficient food supply and to an adequate access to health services– established in the San Salvador Convention and the International Pact of Economical, Social and Cultural Rights.

To this intention, this study analyzes those factors that may influence the scope and effectiveness of labour human rights within a globalization context, and revises the normative framework of those countries, along with the strategical guidelines of labor policies. The real labour situation is contrasted with the above analysis. In this way, the main attention focal points that must be considered in the methodology to achieve a labour policy with a rights approach are identified taking into account several paces. Among these paces, the following steps are proposed; the description of the rights' attributes according to international conventions; the construction of indicators following the inputs of OEA and OACNUDH; the elaboration of logical framework matrices whose aims are to implement the right to a dignified job and to accomplish a dialogue process truly participative in order to define, implement and audit the labour policies and the construction of two indexes (rights effectiveness and labour tendency towards poverty). Finally, the document identifies the challenges that this methodoly imply and the achievement of advances for the compliance of the discussed rights.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es desarrollar un marco analítico para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la formulación, puesta en marcha, monitoreo y evaluación de la política laboral en los países seleccionados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y México). En particular, se consideran tres derechos humanos —al trabajo digno, la alimentación y la salud— establecidos en el Protocolo de San Salvador (PSS) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas ha cobrado renovada importancia en las últimas décadas, aún después de la llegada de gobiernos democráticos, porque la adopción del modelo neoliberal y las reformas de hecho o de derecho en el mundo del trabajo crearon no pocos obstáculos para hacer efectivos los derechos de los trabajadores. Esta evolución tuvo consecuencias muy graves en los mercados de trabajo latinoamericanos, donde persisten al menos tres tipos de exclusiones que atentan contra los derechos establecidos en los instrumentos internacionales mencionados arriba: a) la exclusión del empleo, lo que supone exclusión de ingresos; b) la exclusión del empleo productivo, debido a un entorno económico que no genera empleos de calidad y c) la exclusión de empleos de buena calidad en sectores de productividad media y alta, debido a las malas condiciones de contratación (Weller y Roethlisberger, 2011:14). A la explicación de esta tercera exclusión se pueden agregar factores como la asimetría de poder entre los trabajadores y sus empleadores, la ausencia o debilidad estructural de la negociación colectiva y la falta de vigilancia en la aplicación de la legislación laboral.

Sin embargo, el enfoque de derechos no tendría que ser ajeno a la política laboral debido a que el Estado tuvo en Centroamérica y en México (tan temprano en este último caso como 1917, cuando se adoptó una nueva Constitución), la obligación legal de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos laborales. Además, gran parte de estos derechos están incluidos en los convenios internacionales de la OIT ratificados en su gran mayoría por estos países. Con todo, aunque han sido derechos “exigibles”, una característica de la región ha sido su escasa efectividad, situación que ha tendido a agravarse en la última década en los países considerados (Anner, 2012; Bensusán, 2013).

Entendemos aquí que una política laboral con enfoque de derechos humanos supone orientarla a hacerlos efectivos, lo que debe comenzar por identificar y superar los obstáculos estructurales y/o coyunturales que hoy llevan al incumplimiento de los mismos en los países seleccionados. La ventaja es que este enfoque toma en cuenta el derecho internacional sobre derechos humanos aceptado por la comunidad internacional, porque contribuye a precisar las obligaciones del Estado frente los derechos, incluye un sistema coherente de principios y reglas y una guía para la participación social en el proceso de cooperación y asistencia y de evaluación de sus resultados (Abramovich, 2006: 36).

Cabe reiterar que en este documento el foco de interés se centrará en el examen de la relación entre las distintas dimensiones institucionales de la política laboral (a cargo de los Ministerios de Trabajo) y la efectividad de los derechos económicos y sociales. Igualmente, el análisis pondrá el énfasis en la manera en que la política laboral podría ayudar a contrarrestar los factores domésticos que ejercen un efecto negativo sobre estos derechos y, a la vez, potenciar los que ejercen un efecto positivo.

Con tal propósito, en lo que se sigue el documento se organiza en siete secciones o apartados. En el primero, se analizan los factores internacionales, regionales y domésticos que pueden influir en el alcance y efectividad de los derechos humanos laborales en un contexto de globalización y producción multinacional. De esta forma, se ubica en un contexto más amplio la problemática de México y

Centroamérica y se establecen los límites de la política laboral, mostrando la necesidad de coordinarse con el conjunto de las políticas públicas.

En el segundo apartado, se revisa el marco normativo de los países seleccionados en relación a los derechos humanos laborales. En el siguiente (III), se presentan los lineamientos estratégicos de las políticas laborales en los países seleccionados, sus continuidades y cambios así como sus convergencias y divergencias. Dentro de ese mismo apartado, por su importancia en este estudio, se presta atención por separado a la política de salarios mínimos y a los actores, espacios e instrumentos del diálogo social. En el siguiente apartado (IV) se revisa la situación laboral en los países seleccionados a la luz de diversos estudios que la examinan desde la perspectiva de los derechos humanos laborales. De esta manera, los cuatro primeros apartados proporcionan en conjunto los antecedentes necesarios para identificar cuáles son los principales focos de atención que deben considerarse en la metodología propuesta en las siguientes secciones.

El quinto apartado presenta el marco analítico de una política laboral con enfoque de derechos y en el siguiente (VI) se presenta la metodología diseñada para auditar dicha política, tomando en cuenta diferentes pasos. El primero de ellos, consiste en la descripción del marco normativo basado en las observaciones del Comité del PIDESC acerca de los atributos de los derechos al trabajo digno, la alimentación y la salud. En el siguiente paso se identifican los indicadores estructurales, de proceso y resultado, escogidos para efectuar la auditoría de la política laboral, siguiendo las aportaciones de los organismos internacionales durante más de una década (OEA y OACNUDH) para la construcción de indicadores de derechos humanos y considerando la situación específica en los países seleccionados, expuesta en anteriores apartados. Con el propósito de sintetizar el conjunto de indicadores en torno a los problemas más importantes identificados en la región, se incluyen a continuación dos matrices de marco lógico cuyo respectivo fin es el de hacer efectivo el derecho al trabajo digno y, en el segundo caso, lograr un proceso de diálogo social verdaderamente participativo para definir, implementar y auditar la política laboral. Seguidamente se incluye la propuesta de dos índices que permitirían hacer un seguimiento anual de la efectividad de los derechos y la dimensión de la pobreza alimentaria basada en la insuficiencia de los ingresos laborales en los países considerados. Finalmente, en el último apartado (VII) se examinan los retos para llevar adelante esta metodología y conseguir avances apreciables en el ejercicio de los derechos seleccionados.

I. LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN MULTINACIONAL: FACTORES INTERNACIONALES, REGIONALES Y DOMÉSTICOS

Los países centroamericanos seleccionados en este estudio, al igual que México, han estado inmersos en las tres últimas décadas en intensos procesos de reestructuración productiva e institucional para insertarse en el escenario de la globalización, atraer inversiones y acceder a la firma de acuerdos comerciales con los Estados Unidos. Estos procesos han impactado de diversa manera el alcance y la efectividad de la protección a los derechos de los trabajadores (derechos individuales, colectivos, mecanismos de aplicación o *enforcement*, instituciones de seguridad social), pero también se registran efectos comunes en los países señalados. En este apartado nos interesa destacar el conjunto de factores que puede influir en el mayor o menor respeto de los derechos laborales, en su formulación nacional o como parte de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales (PIDESC, PSS). El propósito es identificar qué es lo que la política laboral debería incluir para llevar a la práctica el enfoque de derechos o, en su caso, qué es lo que estaría fallando en el ejercicio de estos derechos.

Como lo sugieren diversas investigaciones, la calidad de los empleos en contextos de globalización está fuertemente asociada tanto con el entorno económico como con la efectividad de los derechos laborales (Compa y Diamond, 1996; Kolben, 2009; Weller y Roethlisberger, 2011).¹

De acuerdo al estudio de Mosley (2011), en el que a través de diversas fuentes se evalúan los efectos de la producción multinacional sobre los derechos laborales (particularmente los derechos colectivos) en noventa países en desarrollo de ingresos medios y bajos, el impacto puede ser tanto positivo como negativo, lo que depende de diversos factores.² Hay que advertir que el estudio de Mosley (2011) cubre el período de 1982-2002, por lo que es una de los más completos y consistentes acerca del fenómeno en cuestión, además de que incluye un estudio cualitativo a profundidad relativo a Costa Rica en el que se ponen a prueba los resultados obtenidos en el análisis estadístico. Por tal motivo sus principales hallazgos serán retomados en este apartado para ubicar el contexto más amplio de la política laboral y considerar algunos de los factores que pueden explicar tanto el bajo nivel de respeto de los derechos laborales en México y Centroamérica, como las diferencias que pueden encontrarse entre estos países, tal como se muestra más adelante.

Tomando en cuenta la heterogeneidad de la producción multinacional, Mosley (2011:238-240) encuentra que uno de los factores con mayor peso al evaluar la efectividad de los derechos laborales, considerando tanto el comportamiento del gobierno como del sector privado así como lo ocurrido con el contenido de las regulaciones y en la práctica, es la manera en que los países se insertan en la economía mundial. Los países que están involucrados en procesos de subcontratación internacional como forma de

¹ El concepto de calidad de empleo incluye múltiples dimensiones y variables. Es cambiante según el contexto, siendo tanto una fuente de identidad e integración social como la fuente principal de ingresos. De acuerdo a Anker y otros, 2002, citado por Weller y Roethlisberger, un empleo de calidad tiene que simultáneamente ser “productivo, al menos cubrir las necesidades básicas; elegido en libertad, equitativo, ofrecer protección frente a accidentes, enfermedades, vejez y desempleo; permitir participación y capacitación, así como promover estándares internacionales y derechos fundamentales en el lugar de trabajo”. La calidad del empleo depende de dos tipos de factores: a) del contexto económico productivo y b) de la institucionalidad laboral. (Weller y Roethlisberger, 2011:13). Este documento se centra en cómo opera este segundo factor en los países centroamericanos seleccionados y en México, sin dejar de lado el primero.

² Mosley (2011:4) asume en su investigación que existe una correlación positiva entre los derechos colectivos y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y los salarios, lo que igualmente se sostiene en este documento.

insertarse en los mercados de exportación (importan insumos para exportar) tienden a experimentar un deterioro en el ejercicio de estos derechos, especialmente en la forma en que los trabajadores se organizan, contratan colectivamente o ejercen el derecho de huelga, lo que afecta al resto de los derechos.³ Al estar obligados los proveedores —ubicados muchas veces de manera dispersa en el territorio nacional y alejados de la vigilancia de las empresas contratantes— a reducir los costos laborales salariales y no salariales para conseguir o mantener los contratos de las empresas que comandan la cadena de valor (como es el caso de las ensambladoras en la industria automotriz o de las marcas en la industria del vestido o la electrónica), el margen para cumplir con los derechos laborales se estrecha (o al menos así parecen creerlo los gobiernos). Se tiende en consecuencia a provocar el deterioro en su ejercicio a lo largo de las cadenas productivas, ya que a menos que exista una fuerte vigilancia gubernamental o sindicatos proactivos, será allí donde será más fácil incidir para bajar los precios. Es por ello esencial que existan sindicatos y organizaciones de la sociedad civil capaces de presionar con éxito al gobierno para modificar la estrategia de desarrollo y ampliar el espacio de una política laboral con enfoque de derechos.

Por el contrario, en aquellos países que se insertan principalmente a través de la recepción de flujos de inversión extranjera directa y la exportación de bienes de alto valor agregado habría mayor lugar para la esperanza por diversas razones. Primero, se esperaría que las empresas multinacionales lleven consigo las mejores prácticas o, al menos, busquen estandarizarlas en el conjunto de la empresa, independientemente del país huésped. En segundo lugar, tenderían a atraer a los mejores trabajadores de los mercados locales a través del reconocimiento de derechos colectivos y mejores condiciones de trabajo. Otra razón sería que se verían más expuestas a las presiones de activistas locales y transnacionales, orientadas a hacer efectivos los derechos de los trabajadores, con consecuencias económicas negativas en caso de no respetarlos (Mosley, *Ibidem*).

Algunas características de las empresas multinacionales, como el mayor tamaño y el menor peso de los costos laborales en los costos totales de producción en sectores caracterizados por la innovación industrial, como la industria automotriz, podrían favorecer el respeto por los derechos humanos laborales y reducir las resistencias a reconocer plenamente a los interlocutores sindicales. Igualmente, diferencias en los perfiles de producción, el país de origen de las multinacionales y el destino de las exportaciones (según el respeto que se otorgue en los países de origen y destino a los derechos laborales, lo que varía según tipos de capitalismo y niveles de desarrollo de los países de las MNCs) tendrían también efectos en los derechos laborales. En aquellos sectores, como la industria del vestido o la electrónica, en que la producción industrial es intensiva en mano de obra, como ocurre en la industria maquiladora de México y los países centroamericanos seleccionados en esta investigación, los efectos tienden a ser negativos. Igualmente se ha verificado que los derechos laborales en países que reciben MNCs de países en desarrollo, como los asiáticos, que a su vez suelen adoptar procesos intensivos en mano de obra, tienden a enfrentar mayores obstáculos, como sucede en el caso de Centroamérica (Mosley, 2011: 205-206).

Se detectan también efectos regionales (o subregionales) sobre los derechos laborales debido a las crecientes presiones competitivas o a la difusión de ciertas prácticas (*Ibid.*). Por ejemplo, al comparar la situación de las instituciones laborales en México, los Estados Unidos y Canadá, Martin (2010:129) concluye que en América del Norte se registra una convergencia (“co-evolución”) hacia abajo en el alcance y respeto de los derechos laborales, a pesar de su diversidad y de la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte con la correspondiente inclusión de cláusulas laborales

³ La subcontratación (*outsourcing*) es el resultado de una decisión de las firmas al trasladar parte de sus operaciones al mercado, en lugar de realizarlas internamente. Este proceso favorece la relocalización hacia el exterior para aprovechar la ventaja de los costos laborales más bajos en países en desarrollo, especialmente en sectores intensivos en mano de obra. Mosley (2011:29).

orientadas a evitarlo. En esta subregión, el resultado de haber experimentado presiones semejantes derivadas de las redes de producción transnacional y de la expansión de las multinacionales fue una marcada tendencia a debilitar a los sindicatos, flexibilizar las relaciones laborales y precarizar los empleos, aunque con cambios institucionales menores. Considerando que la relocalización de las multinacionales de la Industria automotriz (y de otros sectores) hacia el sur de los Estados Unidos y México tuvo, entre otras, la intención de reducir los costos laborales y eludir a los sindicatos y contratos colectivos y acuerdos salariales de aquel país, era de esperarse que la llegada a México de estas inversiones no se acompañaría necesariamente de la creación de buenos empleos, especialmente al aumentar el empleo en las empresas subcontratadas por las ensambladoras. En el mismo sentido, la expansión de las empresas maquiladoras en el sector del vestido o la electrónica, basadas en la intensidad en el uso de la mano de obra, importaciones de insumos de los países asiáticos y bajo valor agregado, tampoco creó un escenario favorable para generar empleos de calidad sino para expandir la precariedad laboral, como finalmente sucedió (Fujii, 2011).

Por su parte, Anner (2013) encuentra un efecto igualmente negativo en la subregión centroamericana en la década del 2000, al deteriorarse el respeto de los derechos laborales y especialmente las prácticas antisindicales en sectores como la industria del vestido, después de la desregulación en el sector (fin del Acuerdo Multifibras firmado en 1974). Ello se debió a que, para mantener su competitividad, los países optaron por aumentar la violación de los derechos laborales, a pesar de que habían venido experimentando una relativa mejora en la década previa con la intención de facilitar la firma del CAFTA/RD. Es decir, a pesar de los esfuerzos por mejorar el respeto de los derechos laborales a través de la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales firmados con los Estados Unidos, las reformas en las legislaciones nacionales y el aumento de los recursos destinados a los programas de responsabilidad social empresarial, los resultados fueron negativos (USAID-IIDH, 2009). Como bien sugiere Anner en su estudio (2013), en parte ello se debió a que las estrategias de implementación de estos derechos fueron inadecuadas.

Los factores domésticos, como la presencia de regímenes plenamente democráticos y la ideología del gobierno, la fuerza de los sindicatos y demás actores, así como su poder político, y las características del sistema judicial van a influir en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas públicas, tal como ha ocurrido en algunos países del Cono sur al adoptarse nuevas reglas o políticas por gobiernos afines con los sindicatos y los intereses de los trabajadores (generalmente, gobiernos de centro-izquierda). De esta manera, los factores domésticos conforman el escenario de las políticas laborales y tienen una importancia decisiva para contrarrestar los efectos negativos en los mercados de trabajo que se derivan de la globalización, en tanto actúan como mediadores o filtros de los demás factores.⁴

Junto a la calidad de la democracia, el estado de derecho y la ideología del gobierno, el nivel de desarrollo de un país (considerado según el mayor o menor tamaño del sector formal, la tasa de desempleo y la proporción de fuerza de trabajo calificada, además de la estructura de la ocupación por sectores) es también un factor a tomar en cuenta, al influir sobre el poder de negociación de los sindicatos en los mercados de trabajo (Mosley, 2011). En un contexto económico y productivo atrasado y ante la ausencia de un verdadero estado de derecho en el mundo del trabajo, no es de extrañar que, a pesar del reconocimiento de la libertad sindical y los derechos colectivos en las normas nacionales e internacionales, persista la persecución de los activistas y miembros de los sindicatos y las bajas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva, como veremos más adelante. Es justamente sobre los factores domésticos que

⁴ En este trabajo entendemos a las políticas públicas como “el resultado de la interacción entre una variedad de actores”. Esta interacción y lo que de ella resulta depende, a su vez, de un conjunto de factores políticos e institucionales. Scartascini y otros (2010:6).

inciden sobre la calidad de los empleos donde la política laboral de un país puede tener por sí misma una mayor incidencia y es sobre ellos donde nos concentraremos en este documento.

La peculiar combinación de los factores recién expuestos puede dar lugar a diferencias en los niveles de efectividad de los derechos entre y dentro de los países estudiados. Incluso algunos factores de los que se esperaría un efecto positivo sobre los derechos colectivos —como un mayor flujo de inversión extranjera directa, la diversificación de las exportaciones o niveles más altos de calidad de la democracia— pueden ser contrarrestados por otros negativos, como el predominio del sector de servicios (donde es difícil formar sindicatos), una larga historia de represión a la acción colectiva o la falta de vínculos de los sindicatos con los partidos políticos, tal como lo muestra Mosley (2011) en el caso de Costa Rica. Ello no impediría, sin embargo, que se detecten algunas mejoras en condiciones de trabajo —como en los salarios— originadas en la mayor presencia de trabajadores calificados o de innovación industrial. El problema radica en la ausencia de políticas industriales que ayuden a cerrar las brechas de productividad entre sectores y empresas y políticas laborales creíbles, pertinentes y bien aplicadas que generen las condiciones para expandir los derechos colectivos. En estas condiciones, solo una parte muy menor de los trabajadores —vinculados al sector exportador de alta tecnología— se beneficiará de este mejoramiento mientras el grueso de la ocupación en los países estudiados, ubicado en sectores intensivos en fuerza de trabajo y con fuertes presiones para reducir los salarios y evitar los sindicatos, seguirá teniendo empleos precarios. En este sentido, el caso de Costa Rica confirma que el escalamiento industrial es una condición necesaria pero no suficiente para el mejoramiento social y que los efectos de la expansión de las MNCs son “contingentes a las instituciones domésticas” (Mosley, 2011:233 y 234).

Sin embargo, cada vez es más claro que el interés de competir globalmente al mismo tiempo que se respetan los derechos de los trabajadores difícilmente puede lograrse exclusivamente a través de las instituciones domésticas. Aunque estas instituciones y las políticas públicas que se adopten en cada país siguen siendo determinantes, hay creciente consenso en que las reglas del juego deberían obligar a respetarlos al menos a todos los países que exportan en un mismo sector, especialmente cuando es intensivo en fuerza de trabajo, a la par que avanza gradualmente el peso de las regulaciones con alcance transnacional (Anner, 2013:169, Pries y Seeliger, 2013). De esta manera se facilitaría ejercer una presión global —y no solo nacional, regional o subregional— para contrarrestar los efectos negativos de la producción multinacional y aumentar el respeto de los derechos laborales en todo el mundo.

Es justamente en este contexto donde los esfuerzos por lograr una mayor efectividad de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos económicos y sociales en los países seleccionados, a través de su vinculación a las políticas laborales, como se hace en este estudio, cobra un mayor interés. Igualmente pertinente es seleccionar el caso de los países centroamericanos y México ya que comparten una misma forma de inserción en la economía mundial, centrada en procesos de subcontratación internacional, la expansión del sector de los servicios y un extendido sector informal, lo que se traduce, como veremos, en problemas semejantes para hacer efectivos esos derechos.

Con base en lo expuesto, el siguiente cuadro 1 resume los principales factores que pueden incidir, de manera positiva o negativa, en el respeto de los derechos humanos laborales (recogidos en los Derechos Económicos y Sociales) y sobre los cuales las diversas políticas gubernamentales tendrían que actuar de manera coordinada para reorientar las estrategias competitivas por la vía alta, lo que aumentaría la viabilidad de esta meta: mayor innovación, niveles más altos de productividad y reducción de las brechas actualmente existentes, mayor respeto de los derechos laborales y menor pobreza y desigualdad. Como lo señala el informe preparado por USAID-IIDH (2009, p. 52) sobre la situación de estos derechos en los países centroamericanos, mientras se mantenga como principal ventaja competitiva los bajos salarios y la baja tasa de afiliación sindical, en lugar de promoverse la productividad y la calidad de la

fuerza de trabajo, lo más posible es que continúen las violaciones a los derechos de los trabajadores. El mismo señalamiento es válido en el caso de México, en tanto el modelo exportador sigue el mismo patrón que el registrado en aquellos países (Fujii, 2011).

CUADRO 1
FACTORES QUE INCIDEN EN LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES

| Factores estructurales/ coyunturales | Modalidades | Efectos en derechos laborales |
|---|--|---|
| Inserción en economía mundial | Inversión extranjera | Positivo |
| | Subcontratación | Negativo |
| Características producción multinacional | Sector (Intensidad del trabajo; peso del costo laboral/costo total de producción) | >Costo laboral/costo total de producción < efectividad de derechos (ED) |
| | Valor agregado | >Valor agregado> ED |
| | Origen de la Multinacional (Países de capitalismo liberales —CL— o coordinados —CC— y diferentes culturas frente a derechos laborales. Igualmente influye si el país de origen es desarrollado o en desarrollo). | Las MNCs provenientes de países con buenas prácticas (CC) buscan estandarización en países huéspedes: > ED, a la inversa de los países de CL; |
| | Destino de exportaciones | Países con fuerte presencia de ONGs defensoras de DH, tienden a promover una > ED en países huéspedes |
| Regionales | Semejanzas en presiones competitivas y difusión de marcos institucionales o prácticas | Convergencia a la baja cuando concurren otros factores negativos |
| Domésticos | Calidad de la democracia (CD) | >CD >ED |
| | Ideología del gobierno (pro/trabajadores vs pro/empleadores) | GPT>ED GPE<ED |
| | Nivel de desarrollo y estructura del mercado de trabajo (tamaño empleo formal; tasa de desempleo; proporción de fuerza de trabajo calificada) | >ND>ED |

Fuente: Elaboración propia con base en Mosley (2010).

Como conclusión de este apartado caben algunas consideraciones. En primer lugar, algunos de los factores mencionados (económicos y políticos, nacionales o regionales) dan cuenta de las *causas estructurales* del bajo nivel de cumplimiento de los derechos humanos laborales en la región, mientras otros son más bien coyunturales, por lo que pueden esperarse mayores y más rápidas variaciones en el tiempo. Es el caso de cambios en la ideología del gobierno, de los partidos que tienen el control el poder legislativo o de la orientación y los recursos destinados a la política laboral. Ambos tipos de factores deben ser tomados en cuenta ya que influyen en la posibilidad de hacer efectivos los derechos. Pueden no solamente llevar a los gobiernos a adoptar reformas laborales regresivas —lo que atenta contra los compromisos internacionales derivados del PIDESC y el PSS— sino, sobre todo, a ampliar la brecha

entre estos derechos y lo que ocurre en la práctica, con el argumento de que se busca atraer inversiones, aumentar la competitividad o simplemente insertarse a través de subcontratación en la economía mundial, manteniendo bajos los salarios.

Es justamente la ampliación de esta distancia entre las normas y los hechos un efecto negativo de las presiones competitivas más fácil de enmascarar que una reforma regresiva, la que además requeriría una coalición legislativa dispuesta a pagar el costo político del retroceso en los derechos garantizados a través de instrumentos nacionales e internacionales. Esta aclaración es particularmente pertinente en el caso de México y los países centroamericanos seleccionados ya que, como veremos más adelante, en todos ellos existe un marco normativo nacional e internacional en el que, aún cuando subsisten lagunas y restricciones, se reconocen los derechos humanos laborales aunque no se lleven a la práctica en forma efectiva. Por ello, como lo muestran diversas investigaciones, en estos países el reto mayor radicaría en la mejor implementación y vigilancia de la aplicación (“enforcement”) de dichos derechos (Bensusán, 2006; Anner, 2013; Mosley, 2011:235) pero ello, a su vez, dependerá de otros factores determinados por las demás políticas macroeconómicas, responsables de la creación de condiciones para la generación de empleos de calidad.

Por tal motivo, si se quisieran contrarrestar los factores que en el contexto actual llevan al deterioro de estos derechos (y de la calidad del empleo) y ganar credibilidad al adoptar una política laboral bajo el enfoque de derechos, los gobiernos tendrían que tomar en cuenta en forma integral todas las dimensiones del problema así como la diversidad de políticas públicas capaces de incidir en el mismo y de los actores involucrados en el mundo del trabajo. Por ejemplo, cuestiones que no se consideran en profundidad en este estudio ya que han sido tratadas en numerosas investigaciones, como la baja calidad de la democracia y los déficits de gobernabilidad democrática en México y en los países centroamericanos seleccionados, con la notoria excepción de Costa Rica, resultan parte esencial del contexto de la política laboral. Son por tanto una condición necesaria a atender en cualquier intento por hacer efectivos los derechos humanos económicos y sociales, aunque la democracia no resulta suficiente, como lo muestra precisamente el caso de Costa Rica en las dos últimas décadas, en donde estos derechos y especialmente, los derechos colectivos, no están garantizados (Mosley, 2011).

Al mismo tiempo, aunque en este estudio nos concentramos en solo tres de estos derechos (empleo digno, alimentación y salud), es claro que la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos, al igual que el carácter sistémico de los derechos laborales nacionales e internacionales vinculados a éstos, supone que difícilmente se puede avanzar aisladamente en su cumplimiento sin tomar en cuenta su interacción y sin diseñar estrategias igualmente integrales.

En suma, ninguna política laboral ni reforma legal podrán atender por sí solas la diversidad de factores que subyacen en el bajo nivel de cumplimiento de las normas laborales en los países seleccionados, pero sin duda tienen un importante campo de acción para contribuir a lograrlo. Por ejemplo, atender el problema que se deriva de la extendida presencia de empleo informal en el sector formal e informal de la economía y sus graves consecuencias en el ejercicio del conjunto de los derechos económicos y sociales, debería ser parte central de la política laboral. Sin embargo, la informalidad no desaparecerá a partir de cambios legislativos, la simplificación administrativa o la mejor fiscalización en el cumplimiento de los derechos, si no se entiende la heterogeneidad que la caracteriza y se acompaña de políticas macroeconómicas y sectoriales que coloquen en el centro la necesidad de generar empleo formal y protegido y cerrar las brechas de productividad entre empresas según su tamaño, como lo muestran algunas experiencias de la región. Esto significa, como lo advierten Weller y Roethlisberger (2011) que

sin un contexto económico y productivo propicio, la institucionalidad resultaría insuficiente para superar las brechas de calidad en el empleo.⁵

Más aún, la situación de precariedad laboral y las trabas para acceder al bienestar por parte de los trabajadores se deben a que, paralelamente a la existencia de compromisos internacionales con los DES y las declaraciones a favor del trabajo decente, los gobiernos adoptan políticas macroeconómicas que actúan en contra de cualquier posibilidad de hacerlos efectivos, en tanto entrarían en abierta contradicción con los objetivos de dichas políticas (por ejemplo, el de sostener políticas salariales restrictivas con miras a controlar la inflación o sostener ventajas comparativas). De ahí que se justifique el enfoque seguido por CEPAL, al considerar la inclusión de los DES no solamente en la formulación de la política laboral —de la que se ocupa este documento—, sino también en las demás políticas macroeconómicas, lo que exige la participación coordinada de diversos actores gubernamentales y sociales.

Finalmente, considerando la heterogeneidad entre los países incluidos en este estudio debido a sus diferentes trayectorias y estructuras económicas y sociales a la vez que los efectos compartidos debido al hecho de estar sometidos a presiones competitivas semejantes, se hace necesario considerar tanto los aspectos comunes por lo que se refiere a los obstáculos y oportunidades existentes para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos económicos y sociales, como atender la diversidad de situaciones en cada uno. Por ejemplo, una de las dimensiones del derecho al trabajo digno donde encontramos gran variación es en el campo de la fijación de los salarios mínimos, como se mostrará más adelante, aun cuando en todos los casos, numerosos trabajadores no alcanzan a cubrir con ello sus necesidades básicas, ni siquiera las de alimentación.

A continuación se presenta el marco normativo y seguidamente los esfuerzos realizados en los países seleccionados para aumentar su efectividad a través de las políticas laborales así como sus logros y limitaciones.

⁵ Por ejemplo, al estudiar las políticas de formalización de empleos en Brasil, Berg (2011) sostiene que, siendo acertadas, al haber generado resultados positivos, tomaría más de 25 años llegar a formalizar los empleos informales ya existentes a través de este tipo de políticas que combinan la simplificación administrativa, los incentivos y la fiscalización por parte de la inspección del trabajo, sin considerar siquiera que en ese lapso se habrían generado muchos más. Por el contrario, argumenta que gran parte de la reducción de la informalidad en ese país se debió al tipo de crecimiento económico en el que se buscó generar empleo de calidad. En relación a las consecuencias en la desigualdad social de la heterogeneidad estructural como característica de la región y a las brechas de productividad entre empresas según tamaño y sectores así como sus consecuencias en la calidad de los empleos, véase CEPAL, 2012.

II. EL MARCO NORMATIVO, LAS COMPETENCIAS GUBERNAMENTALES Y LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

El cuadro 1, contenido en el anexo, revela que existe correspondencia entre los marcos normativos nacionales de los países seleccionados y los derechos humanos laborales. Todos los países incluyen en sus constituciones y leyes reglamentarias disposiciones relativas a las formas de contratación y despidos, condiciones de trabajo, salarios mínimos, salud y seguridad en el trabajo, derechos colectivos, sistemas de inspección y justicia laboral. Igualmente hay regulaciones específicas en materia de salario mínimo (cuadro 2 incluido en el Anexo), y protección para algunos trabajadores vulnerables, como es el caso del trabajo doméstico, tal como se muestra en el cuadro 3 (anexo). En estos cuadros se comparan las disposiciones más importantes en relación al salario mínimo y al trabajo doméstico, al tratarse de dos aspectos centrales por lo que se refiere al acceso al trabajo digno.

Las competencias de los Ministerios de Trabajo tienen una estrecha relación con la puesta en práctica de estos derechos, como lo muestra el cuadro 4 incluido en el anexo, en el que se detallan cuáles son las dependencias de dichos ministerios encargadas de atender las diferentes dimensiones de la política laboral vinculadas a los derechos humanos seleccionados en este estudio.

Una evaluación realizada en 2003 por la OIT del marco normativo de los países centroamericanos concluyó que las constituciones y códigos del trabajo incorporan los principios fundamentales de la OIT comprendidos en sus convenios fundamentales, relativos a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo. Como lo muestra el cuadro 5 incluido en el anexo, México es el único de los países seleccionados que no ratificó los convenios 138 (trabajo infantil) y 98 (negociación colectiva). En cuanto a este último convenio, la Subsecretaría del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México ha reconocido, al responder un punto de acuerdo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que a partir de la reforma de la Ley Federal del Trabajo de 2012 a su artículo 395, eliminando las cláusulas de exclusión que permitían la separación del empleo del trabajador que renunciara o fuera expulsado del sindicato, México estaría en condiciones de revisar la posibilidad de ratificarlo en el futuro próximo.⁶ Además el Presidente de la República envió una iniciativa al Congreso de la Unión para elevar de 14 a 15 años la prohibición de trabajar, con lo que, de aprobarse, el país se ajustaría a la exigencia del Convenio 138 pero no a la del PIDESC, que estima en 16 años la edad de admisión al trabajo.⁷

A inicios de la década del 2000 los países centroamericanos adoptaron diversas reformas en sus códigos de trabajo, la organización de los ministerios, los sistemas de inspección y en la justicia laboral, tendientes a responder a las observaciones realizadas por la OIT en su informe de 2003, preparado en el contexto de las negociaciones del CAFTA. Algunas reformas son incluso previas a este documento y reflejan esfuerzos por adaptar la legislación a las normas internacionales. Por ejemplo, Costa Rica amplió en 2001 el marco de protección contra la discriminación laboral por razones de edad, raza, origen, género o religión. El Salvador aprobó en 2000 una ley que equiparó las oportunidades de empleo de los discapacitados y estableció la obligación de los empleadores de contratar a un discapacitado por cada 25 trabajadores. Otras reformas se encaminaron entre 2001 y 2005 a proteger a los portadores de VIH/SIDA de la discriminación en el lugar de trabajo, penalizar la apropiación indebida de las contribuciones y

⁶ Véase al respecto el Oficio de la Subsecretaría del Trabajo, número 200/SDT/0120/2013, del 22 de julio de 2013, México.

⁷ El Economista, 12 de junio de 2013.

deducciones para la seguridad social y cuotas sindicales, se establecieron sanciones para los empleadores de zonas francas que no hicieran las contribuciones a la seguridad social, se prohibieron las pruebas de embarazo y exámenes de VIH a los solicitantes de empleo. Guatemala hizo a partir de 1999 mejoras legislativas contra actos de discriminación y se tipificó el delito de discriminación contra la mujer, eliminó restricciones en materia de derechos sindicales —especialmente en materia de derecho de huelga— se prohibió el trabajo infantil y el trabajo de menores de 18 años en algunas actividades peligrosas. Por su parte, Nicaragua garantizó el derecho de asociación a funcionarios públicos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares; se suprimieron requisitos para la formación de sindicatos y la prohibición a realizar actividades políticas; se prohibieron los exámenes de VIH para solicitantes de empleo; se reforzó la protección a la negociación colectiva, se elevó la edad mínima para acceder al empleo y limitó la duración de su jornada, al igual que se prohibió el trabajo de menores en actividades peligrosas, se expandieron los derechos colectivos en el servicio civil, se eliminaron requisitos para formar parte de las directivas sindicales y se aprobó la ley sobre Derechos Adquiridos, con el propósito de evitar la reducción de derechos laborales o su falta de aplicación por necesidades competitivas resultantes del CAFTA. Es de señalar que la misma OIT reconoció que Nicaragua había adoptado todos los cambios que sugirió esta organización en su informe.⁸

Además de las reformas legales, todos estos países hicieron avances destinados a mejorar la aplicación de la legislación laboral de muy distinta naturaleza. Costa Rica ofreció capacitación a dirigentes sindicales sobre los procedimientos de registro, aumentó en un 25% el presupuesto del Ministerio de Trabajo y duplicó el presupuesto para cumplimiento de normas entre 2002-2005, creó un Centro para la Resolución de Conflictos que se convirtió en un modelo regional; se reformaron los procesos laborales y judiciales y se emitieron directivas para hacer más efectiva la prohibición de exigir la prueba de no embarazo además de que se realizaron campañas para concientizar en contra del trabajo infantil. Por su parte, El Salvador tomó medidas para hacer efectiva la protección ante los despidos ilegales de líderes sindicales y contra actos de discriminación antisindical (listas negras), difundiendo las sanciones correspondientes a este tipo de actos; se hicieron acuerdos para realizar inspecciones conjuntas entre las instancias laborales y de seguridad social; se fortaleció la asistencia legal gratuita para los trabajadores; aumentó sustancialmente el número de miembros del Ministerio de Trabajo destinado a hacer efectivo el cumplimiento de normas y aumentó el presupuesto destinado a este propósito, se hicieron acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y el de Economía para supervisar el cumplimiento de normas laborales en zonas francas y se fortaleció el diálogo social. Guatemala fortaleció la inspección del trabajo incluyendo a los funcionarios en el servicio civil, reformó los tribunales laborales y se emprendieron procesos de resolución de conflictos y capacitación en sectores como la industria del vestido, En el caso de Nicaragua, se creó un procurador especial que representa al Ministerio de Trabajo en los casos de violación a las normas laborales y una defensoría laboral para asistir a los trabajadores, se aumentó el presupuesto del Ministerio de Trabajo y se incluyó a su personal en el servicio civil. También se desarrolló una norma innovadora de salud y seguridad ocupacional (Informe del Grupo de Viceministros del Trabajo y del Comercio, 2005).

Sin embargo, a pesar de estos avances, existen lagunas, inadecuaciones o insuficiencias regulatorias que implican la violación a los derechos humanos laborales y todavía merecen atención, especialmente en el terreno de los derechos colectivos, en el acceso a la justicia y la protección de grupos

⁸ La información relativa a las reformas adoptadas en los países centroamericanos proviene del Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, 2005, cuadro 3 p. 11-12. En relación a la adecuación de Nicaragua a las recomendaciones de la OIT véase ese mismo informe, p. XV.

vulnerables, como es el caso de las mujeres, las personas con discapacidad o con VIH y los trabajadores migrantes, como se verá más adelante.

El marco normativo de los derechos laborales en México se institucionalizó en su Constitución de 1917 y contiene, al igual que las leyes reglamentarias, un alto perfil de regulaciones para los trabajadores asalariados. El país suele ubicarse en los índices de rigidez laboral contruidos por organismos internacionales entre los niveles más altos de América Latina, tanto en el caso de los derechos individuales como colectivos (Weller y Van Gelderen, 2006; Bensusán, 2006). Tal vez por ello, ha sido sometido en menor medida que los países centroamericanos al escrutinio de los organismos internacionales como la OIT y del Gobierno de los Estados Unidos.

Su legislación reglamentaria a nivel federal data desde 1931 (para los trabajadores en general) y ha sido reformada de manera más integral en diferentes ocasiones (1970, 1980 y la más reciente, en 2012). Esta última reforma fue aprobada después de más de veinte años de esfuerzos malogrados, por el impulso de la anterior administración (2006-2012) y con el apoyo de entonces candidato electo a la presidencia de la república, proveniente del PRI. Tratándose de una vieja demanda del sector empresarial recomendada por la OCDE, se avanzó en la flexibilización de las formas de contratación, al permitir contratos de aprendizaje, de temporada y periodos de prueba, a la par que reguló el pago por horas y la subcontratación y redujo el costo de las indemnizaciones, poniendo un límite a los salarios caídos. Los avances en materia de género, no discriminación, protección a los trabajadores domésticos, minería y del campo y la promoción del trabajo decente son esencialmente declarativos o muy tímidos como en el caso del trabajo doméstico, que sigue teniendo un régimen especial en materia de jornadas y salarios (véase el cuadro 3 incluido en el anexo) e incluso se podría decir que la reforma tiene ciertos componentes regresivos en materia de estabilidad en el trabajo, lo que resulta violatorio de los compromisos internacionales (PSS y PIDESC). Sin embargo, no se trata se modo alguno de soluciones extremas. Ello se debe a que cada una de estas medidas regresivas en materia de estabilidad laboral incluyó restricciones para evitar un uso abusivo de las mismas por los empleadores, lo que traslada el problema a la capacidad real de los trabajadores para hacer efectivas estas restricciones. Tal vez lo más cuestionable de esta reforma sea lo que no incluyó, ya que no se avanzó lo suficiente en la apertura y democratización del régimen sindical y no se creó un sistema de justicia laboral independiente del Poder Ejecutivo (Bensusán, 2013).

Un hecho a destacar es que, reconociendo el alto nivel de incumplimiento de la legislación laboral, se aumentó sustancialmente el monto de las sanciones por violaciones a las normas laborales y se hicieron cambios menores en el sistema de inspección con miras a fortalecer sus facultades. Dado que se trata de modificaciones recientes en un contexto económico y social desfavorable debido a la debilidad de las organizaciones sindicales, la extendida presencia de empleo informal y el reducido crecimiento de la economía, habrá que ver la manera en que las nuevas reglas serán aplicadas por la Inspección del trabajo o interpretadas por la justicia laboral o los recursos que se destinarán en adelante a estas funciones. Lo anterior será indicativo de qué tan real es el interés del nuevo gobierno (2012-2018) por llevar a la práctica una política laboral encaminada a la promoción del trabajo decente (Bensusán, 2013).

III. LOS INSTRUMENTOS Y LINEAMIENTOS DE LAS POLÍTICAS LABORALES

La comparación entre los marcos normativos de los países considerados así como de las competencias de las dependencias responsables en los Ministerios de Trabajo en la ejecución de la política laboral respecto de los principales atributos del derecho al trabajo digno, la salud y la alimentación contenidos en el PIDESC y el PSS mostró que formalmente existe una gran correspondencia entre los tres ámbitos en todos los países seleccionados (cuadros 1 y 6 del anexo). De ello resulta que la deficiente calidad del empleo y los problemas que afectan a los trabajadores en la región no pueden atribuirse a la falta de regulaciones o instancias administrativas que tengan como objetivo velar por sus derechos sino, principalmente, a las brechas de cumplimiento. Lo paradójico es que las agendas gubernamentales también tuvieron en cuenta como objetivo la necesidad de cerrar esta brecha, pero los resultados distaron de registrar avances en ese sentido, como se acaba de mostrar.⁹ En este contexto, cabe preguntarnos por qué los gobiernos centroamericanos fracasaron en su propósito de lograr un mayor cumplimiento de la legislación nacional y las normas internacionales a pesar de que estuvo en el centro de sus agendas laborales, lo que ocurrió en México más tardíamente. ¿Se debió a la falta de autonomía de los gobiernos frente a intereses particulares, como los de los inversores y, en general, de las organizaciones de empleadores? ¿Se debió a las debilidades o a la ausencia de actores colectivos capaces de hacer oír los reclamos de los trabajadores a la hora de diseñar las políticas? ¿Se debió a debilidades o limitaciones en las capacidades estatales, técnicas o materiales? ¿Se debió a una mala implementación de las políticas?

Los instrumentos y lineamientos de las políticas laborales —al menos los que se expresan en diversos planes de desarrollo, planes de empleo y programas vinculados a éstos— dan cuenta de la manera en que se pretendió atender los déficits más importantes para lograr el acceso al trabajo digno en la región.¹⁰ Después de que la flexibilidad laboral se colocó en el centro de las estrategias, en el contexto de los procesos de ajuste y reestructuración en la década de los ochenta y los noventa, en la siguiente se realizaron diversos esfuerzos para orientar las políticas laborales por el enfoque del trabajo decente, acordándose líneas estratégicas compartidas entre los países centroamericanos que han venido fortaleciéndose recientemente. México siguió más tardíamente estas directrices, después del fracaso de lo que se dio en llamar como “la nueva cultura laboral” promovida desde mediados de los noventa y los esfuerzos de modernización asociados a esta estrategia en la década del 2000 (Bensusán, 2006). La diferencia es que, como vimos, mientras aquellos países tuvieron que fortalecer las regulaciones laborales para lograr la firma del tratado comercial con los Estados Unidos (CAFTA/RD), México logró este objetivo al convencer a sus socios comerciales del NAFTA de que tenía la legislación con mayor nivel de protección y el mayor número de convenios internacionales ratificados. Por ello, mantuvo la expectativa de introducir niveles más amplios de flexibilidad laboral en la legislación como principal recurso para generar empleo formal e hizo con ese propósito, como ya se dijo, una reforma significativa apenas en 2012, donde a la par

⁹ Por ejemplo, los estudios realizados por la OIT en 2003 en Centroamérica respecto de la conformidad entre los derechos laborales nacionales y los convenios de la OIT destacaban que todas las constituciones y códigos de los países incorporaban los derechos y principios fundamentales de la OIT incluidos en los ocho convenios fundamentales, aunque se hacían observaciones respecto algunas deficiencias regulatorias y se destacaba que el problema radicaba en la aplicación de estos derechos y principios (OIT, 2005).

¹⁰ Una de las políticas de empleo con más largo alcance por su temporalidad es la del Gobierno de Guatemala, cuya política nacional de empleo —“Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012- 2021”— se centra en el interés de atraer inversión nacional y extranjera para aumentar la competitividad del país. (Política Nacional de Empleo, Gobierno de Guatemala, 10 de mayo de 2012). En este documento se señala que se trata de una economía con potencial pero escaso crecimiento debido, entre otros factores, al predominio de empresas pequeñas y poco preparadas; la juventud y baja calificación de la fuerza de trabajo; el “precario equilibrio en el mercado laboral, los bajos ingresos y un salario mínimo lejano”.

que flexibilizó un conjunto de reglas relativas a la contratación y al costo del despido, adoptó formalmente como principio el de la promoción de trabajo decente. Como se muestra más adelante, la llegada de un nuevo gobierno (2012-2018) y las críticas por la supuesta ausencia de política laboral en las anteriores administraciones, parecerían anunciar un suave viraje en la política laboral.

Veamos antes con más detalle los instrumentos y lineamientos de las políticas laborales en los países centroamericanos y México, reservando para el final el examen comparativo de las políticas salariales por su importancia en la erradicación de la pobreza de los mercados de trabajo de la región.

A. CARACTERÍSTICAS

Como vimos en un apartado anterior, ejemplo de convergencia en la política laboral centroamericana e indicativo de su orientación fue el Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y Trabajo (2005), resultante de encuentros previos de los ministros del ramo con el apoyo del BID, preparado en el contexto de los esfuerzos encaminados mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales así como a fortalecer las instituciones laborales en la región con miras a la negociación del CAFTA/RD. Este informe revisó las reformas laborales introducidas para apegarse a las observaciones de la OIT e identificó seis áreas prioritarias de acción coincidentes con sus políticas nacionales, a pesar de que reconocían que los desafíos que enfrentaban los gobiernos eran diferentes, por lo que se hacían también recomendaciones particulares a cada uno.

Las seis áreas prioritarias de actuación, para las cuales ya existían en la mayor parte de los casos programas específicos, eran las siguientes:

- 1) Fortalecer la legislación laboral y su aplicación, particularmente en dos aspectos: a) libertad de asociación, sindicatos y relaciones laborales y; b) inspección y cumplimiento de estos derechos.
- 2) Atender las limitaciones presupuestarias y de personal de los Ministerios de Trabajo.
- 3) El fortalecimiento del sistema de justicia laboral y la disminución de la duración excesiva de los conflictos que llevaba a desarrollar otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, por escasez de recursos, jueces, personal de apoyo y equipos, además de la necesidad de impartir cursos para abogados, jueces y otros interesados en temas de legislación laboral nacional e internacional.
- 4) La necesidad de hacer efectivas las garantías de protección contra la discriminación en el trabajo, especialmente de las mujeres en la industria maquiladora o en zonas francas.
- 5) El combate a las peores formas de trabajo infantil.
- 6) El fomento de una cultura de cumplimiento en el sector laboral por parte de todos los actores, lo que requería labores de educación, la formación sobre los mecanismos de implementación y el

uso “más eficaz” de los mecanismos de diálogo social, como los consejos consultivos tripartitos existentes en todos los países.¹¹

Este informe incluyó recomendaciones para el conjunto de los países y para cada uno de estos en las áreas mencionadas, además de un plan de implementación con calendario y compromisos de financiamiento de las agencias donantes.¹²

Los acuerdos gestados en la reunión del Consejo de Ministros de Trabajo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) de abril de 2013 revelan que las líneas de acción estratégicas de las políticas laborales de los países centroamericanos siguen en gran medida la orientación que ya tenían a mediados de 2005, lo que se debe en parte a que después de la entrada en vigor del CAFTA, gran parte de los problemas que entonces existían se han agravado, como lo señala el informe de USAID-IIDH (2009). Sin embargo, cobró mayor importancia, en el contexto de una creciente integración de los mercados de trabajo, la necesidad de fortalecer la cohesión y la protección social. Entre los acuerdos tomados en esa ocasión, los ministros se propusieron impulsar la Agenda Estratégica Regional para Asuntos laborales y

¹¹ En el Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y Trabajo (2005) se reconoce que Costa Rica es el país que cuenta con una más larga trayectoria democrática y un ministerio de trabajo y tribunales laborales más consolidados. Los problemas se identifican principalmente en la legislación laboral de ese país que permite las asociaciones *solidaristas*, por lo cual se hicieron reformas para reducir las tensiones entre los sindicatos y esas formas de organización. Igualmente se menciona la larga duración de los procesos judiciales vinculados con discriminación sindical y el estado legal de la negociación colectiva en el sector público, así como los trámites para la inscripción de los sindicatos, aunque en los años precedentes se hicieron reformas para fortalecer la libertad sindical. Se menciona que en 2002 se reformó la Inspección del Trabajo con fines de descentralización, se creó un Consejo Consultivo Nacional para recabar información sobre el funcionamiento de la inspección y se dio prioridad a las labores de conciliación en el Ministerio de Trabajo, convirtiéndose el Centro de Resolución de Conflictos en un modelo regional. Es de notar el aumento del presupuesto destinado al Ministerio desde 2002 y la duplicación de los recursos para aplicación de la legislación, además de que más del 95% de los inspectores son abogados y sujetos al servicio civil y fueron capacitados a través de la participación de la OIT. Se destaca también el papel de los tribunales costarricenses al poner por encima, incluso de la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos favorables al trabajador e introducir la doctrina del fuero sindical, además de declarar la inconstitucionalidad de la prohibición del ejercicio del derecho de huelga en el sector público. Siguiendo el ejemplo de Costa Rica, países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala han hecho avances a través de reformas a los códigos de trabajo, ratificación de convenios de la OIT, creación de consejos tripartitas para instaurar el diálogo social entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos (como el Consejo Superior tripartita de El Salvador); reformas en la inspección del trabajo y en los tribunales, además de la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la adopción de programas en cuestiones de género y discriminación, entre otros. En el caso de Guatemala, se reconocía que seguía prevaleciendo una “herencia de enfrentamiento y desconfianza” ente los sindicatos y los empleadores, debido a que fueron actores protagónicos de la guerra civil. Véase al respecto el Informe de los Viceministros (OIT, 2005), el que contiene una enumeración detallada de los avances y retos que experimentaban los países centroamericanos ante el objetivo de lograr una más efectiva aplicación de los derechos laborales y el fortalecimiento de las instancias administrativas y judiciales competentes. Sobre la situación del mercado de trabajo y la política laboral en Costa Rica véase también Weller, 2009.

¹² Véase al respecto el cuadro relativo a prioridades y recomendaciones, en el Informe de los Viceministros de Comercio y Trabajo de los Países Centroamericanos (OIT, 2005:12).

del Trabajo del SICA ¹³ así como apoyar los esfuerzos nacionales para mejorar las condiciones socioeconómicas que generen empleo decente en la región y fortalecer el diálogo social, dando prioridad a temáticas como el empleo juvenil, la erradicación del trabajo infantil y las migraciones laborales.

En el documento resultante de la reunión de los ministros se ofrece un diagnóstico de la dimensión de estos problemas. Por ejemplo, en el caso del desempleo juvenil, se indica que en la región poco menos de la mitad (44.6%) de los desempleados son jóvenes de entre 15 y 24 años, con tasas que superan al 12% de la PEA, población que también se ve afectada por niveles altos de precariedad laboral y pobreza; más de 2 millones de niñas y niños trabajan, muchos de los cuales abandonan la escuela a edades tempranas; las migraciones aumentaron después de 2008 y se concentraron en actividades productivas que van en contra de los derechos al trabajo digno y la seguridad social, sobre todo en el caso de los migrantes irregulares, aunque estas actividades se han desarrollado justamente a partir de la población migrante. Para tratar esta problemática, se plantean como prioritarios el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación de modo tal que mejore la capacidad de los jóvenes para acceder al empleo, los servicios de empleo y los mecanismos de intermediación así como la aplicación efectiva de los salarios mínimos y la adopción de regímenes salariales basados en la equidad, los méritos y la evaluación objetiva del desempeño laboral. ¹⁴ Igualmente, la declaración de los ministros recupera la importancia de los espacios de diálogo social para erradicar el trabajo infantil y mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes.

En cuanto a la política laboral seguida en México, cabe señalar que hubo una marcada continuidad en sus objetivos e instrumentos al menos desde fines de los años ochenta hasta la actualidad, sin que la alternancia política en 2000 implicara alguna ruptura. Desde fines de los años ochenta se mantuvo dentro de la agenda gubernamental la necesidad de reformar la legislación laboral para lograr mayores márgenes de flexibilidad laboral y desde mediados de los años noventa se complementó con la supuesta promoción de una “nueva cultura laboral”, pero las prioridades fueron mantener baja la tasa de desempleo (tolerando la precariedad laboral), el control salarial y la conservación de la paz laboral, a través del debilitamiento de los sindicatos, la negociación colectiva y el derecho de huelga. Los recursos destinados a políticas activas y pasivas se ubicaron entre los más bajos considerando países comparables con México y tanto la inspección del trabajo como las juntas de conciliación y arbitraje —la puerta de acceso a la justicia laboral— tendieron a favorecer los intereses de los empleadores (Bensusán y Moreno Brid, 2012).

De acuerdo a Galhardi (2012:40) los compromisos de México con la promoción del trabajo decente datan de mediados de la década 2000, al participar el gobierno de este país en diversos foros como la XV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la OEA, en 2007, los que se reiteraron en ocasión de la reunión del G 20 en 2010. Para hacer un seguimiento en el caso de México, esta autora evaluó los indicadores de acceso al empleo, seguridad en el empleo, derechos laborales (equidad de género, trabajo

¹³ Las prioridades de esta agenda, coincidente con las políticas laborales nacionales, son las siguientes: 1. Promover mayores oportunidades de empleo productivo y trabajo decente, con especial atención a los grupos vulnerables, lo que supone fortalecer los observatorios de empleo y la red de institutos de formación profesional de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana; adoptar políticas de formalización del empleo y promoción de la cultura emprendedora así como diversos programas de información, intermediación y coordinación; 2. Aumentar la cobertura, eficacia y la sostenibilidad de la protección social; 3. Promover el cumplimiento y fortalecimiento de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo; 4. Fortalecer el tripartismo y el diálogo social, con organizaciones regionales representativas de trabajadores y empleadores (SICA, 2013).

¹⁴ Por ejemplo, en Guatemala, donde el promedio nacional de escolaridad es de cinco años, solo el 10% de las personas reportó haber recibido capacitación. La consecuencia es que estas personas difícilmente pueden ocupar un empleo formal. Gobierno de Guatemala (2012:23).

infantil y formalización del trabajo) y diálogo social entre 2005 y 2010, encontrando algunas leves mejoras con marcadas diferencias entre los diversos estados de la república (Ibíd.,:42-51).

Sin embargo, la persistencia de una enorme brecha entre los derechos y la realidad laboral mexicana ha sido ampliamente reconocida por las autoridades laborales del país (Bensusán, 2006) y, junto a la promoción de mayor competitividad y productividad, estuvo en un lugar central de la iniciativa presidencial de reforma laboral de 2012, de la que nos ocupamos en el apartado anterior. La llegada de un nuevo gobierno en diciembre de ese año parece marcar hasta cierto punto un punto de inflexión respecto a la política laboral seguida por las administraciones previas (2000-2012).

Aunque algunas señales son positivas habrá que ver si se traducen en prácticas coherentes con los objetivos declarados y si se pueden superar algunas contradicciones que se observan en los planes del gobierno. En principio, la estrategia del nuevo gobierno para el período (2012-2018) parece dispuesta a abandonar la política de tolerar la precariedad laboral para evitar altas tasas de desempleo y retomar en cambio la preocupación por la calidad de los empleos que se tuvo durante los años del desarrollo estabilizador y se abandonó en el contexto de las crisis de los ochentas y, más tarde, al optarse por el modelo exportador basado en bajos salarios a fines de los años ochenta. En este sentido, los cuatro ejes de la nueva política laboral se centran en el impulso a la creación de empleos formales de calidad y en la formalización gradual de los existentes,¹⁵ la democratización de la productividad entre regiones, sectores y grupos de población; salvaguardar los derechos de los trabajadores y conservar la paz laboral.¹⁶

Sin embargo, este último objetivo tuvo prioridad en las administraciones anteriores (especialmente desde 1982 en adelante), lo que implicó mantener el statu quo en el régimen sindical heredado del viejo sistema corporativo y autoritario, para evitar las huelgas y demandas redistributivas a toda costa y, al menos hasta ahora, todo indica que lo seguirá teniendo en la actual, al igual que el carácter restrictivo de la política salarial.¹⁷ De ser así, este objetivo puede generar obstáculos para remover inercias en el mundo del trabajo y fortalecer la acción colectiva, lo que es indispensable para promover un auténtico diálogo social en torno a la productividad y el reparto justo de sus resultados.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se plantea la necesidad de adoptar políticas públicas generadoras de empleo formal y, a la vez, reducir los costos de las empresas al emplear trabajadores formales.¹⁸ De acuerdo a este documento, la política laboral seguirá expresamente las pautas

¹⁵ Como lo reconoció el Presidente Peña Nieto, tres de cada cinco empleos en México son informales y ocupan al 60% de los trabajadores, además de que los que tienen un empleo formal, ganan 44% más que los informales y la productividad de las empresas informales es 45% menor que la de las formales, por lo que señaló: “La formalidad en el trabajo debe ser el rostro de México. Todos queremos para México empleos dignos y bien remunerados”. Rodríguez García, Arturo, Creación de empleo, eje de la política laboral de Enrique Peña Nieto. 1 de mayo de 2013, Revista Proceso. <http://www.proceso.com.mx> y PND (2013-2018:76).

¹⁶ Política Nacional en Materia Laboral, Presidencia de la República, 1 de mayo de 2013, consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/politica-nacional-en-materia-laboral/>

¹⁷ De acuerdo a declaraciones del Secretario de Trabajo y Previsión Social Alfonso Navarrete Prida, en México no existía anteriormente una política laboral: “...el nuevo gobierno arrancará creando una política laboral que no había, hay muchos programas que tienen como objetivo crear empleos, pero una política laboral entre empleadores y empleados, que atiende los sistemas de seguridad y protección social, no ha existido”. Sin embargo, al mismo tiempo advirtió que no habría modificaciones sustanciales en la política de salarios mínimos. Véase Notimex, 2012.

¹⁸ Cabe señalar que esta opción no toma en cuenta la experiencia previa en la región en tanto esta medida probó ser inadecuada en diversos países que redujeron costos laborales no salariales sin por ello incrementar la formalización del empleo y la cobertura de la seguridad social, véase al respecto Mesa Lago, 1993.

de los derechos humanos laborales fundamentales recogidos en los pactos internacionales, tanto en su dimensión individual como colectiva, lo que —aunque no se dice— impediría adoptar reformas regresivas, como veremos más adelante.¹⁹

Con ese propósito el Presidente de México anunció el 22 de julio del 2013 la creación de uno de los instrumentos que podría convertirse en el más importante de su política laboral, el Plan Nacional de Formalización del Empleo, en el que se destacan los efectos negativos de la informalidad.²⁰ Como parte de este plan, cuyo objetivo es “facilitar la transición de los trabajadores mexicanos, de circunstancias laborales precarias a empleos dignos y socialmente útiles”, se hará un esfuerzo de coordinación con los gobiernos estatales y se asumen compromisos por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social para simplificar y desregular sus servicios, esperando que se sumen también todos los contratistas y proveedores de la Administración Pública Federal.

Otro de los instrumentos estratégicos de la política laboral fue la instalación del Comité Nacional de la Productividad, como órgano consultivo y auxiliar del gobierno federal, involucrando a los distintos sectores: trabajadores, empleadores, gobiernos y académicos, con base en la reforma laboral 2012, que amplió los espacios de representación en este tema a distintos niveles (nacional, sectorial y en las empresas de más de 50 trabajadores) y se propuso revertir las tendencias negativas en materia de productividad que vienen registrándose en el país.²¹ Sin embargo, en tanto no se han hecho los cambios necesarios para aumentar la representatividad y legitimidad de las organizaciones participantes en estos espacios de diálogo y reducir la asimetría de poder frente a los empleadores, es difícil suponer que el diálogo social permitirá que la voz y los intereses de los trabajadores sean considerados (Bensusán, 2013).

Igualmente, se creó la Comisión Intersecretarial para prevenir y erradicar el trabajo infantil, buscando la corresponsabilidad de empleadores y sindicatos para atender este problema social y se envió una iniciativa al Congreso para elevar la edad mínima para laborar de 14 a 15 años, lo que permitiría ratificar el convenio 138 de la OIT. El fundamento de esta iniciativa es el reconocimiento de que en el país laboran más de tres millones de menores de 14 años, el 46% de los cuales no asiste a la escuela, lo que impide que accedan a los conocimientos y la capacitación requerida para conseguir en la edad adulta un trabajo digno y productivo.²²

Por último, se suscribió en Ginebra un convenio de cooperación con la OIT en torno a la creación de un piso mínimo de “protección social” que, de acuerdo a palabras del secretario del ramo, busca

¹⁹ En el PND 2013-2018 se señala que: “...el trabajo digno fue establecido como eje de los esfuerzos institucionales para lograr el respeto de la dignidad humana de los trabajadores, la no discriminación, el acceso a la seguridad social independientemente de la forma de contratación, salario remunerador, capacitación continua para incrementar la productividad con beneficios compartidos y condiciones de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo. Se debe contemplar siempre el respeto absoluto no solo a los derechos individuales de los trabajadores sino también los colectivos, como la libertad de asociación, autonomía sindical, derecho de huelga y contratación colectiva, elementos que han sido reconocidos constitucionalmente como derechos humanos” (PND:76-77).

²⁰ Al respecto, se señala: “La informalidad es en sí misma enemiga de los trabajadores, los deja sin acceso a derechos y satisfactores básicos, como servicios médicos, crédito para vivienda y ahorro para el retiro. Para la sociedad es una salida falsa... Debemos dejar atrás el círculo vicioso de informalidad, insuficiente productividad y bajo crecimiento económico...” <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/programa-para-la-formalizacion-del-empleo-2013-2/>

²¹ En cuanto a las competencias de este comité, véase el DOF, 17/05/2013. Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299341&fecha=17/05/2013

²² Becerril y Ballinas (2013:38) y Ríos (2013:39).

impulsar “transformaciones y retos en el mundo del trabajo...” y la convergencia con las líneas estratégicas de esa organización, entre las que se encuentra el acceso universal a la salud.²³

Tratándose de propósitos que, con los instrumentos adecuados y bien implementados, podrían considerarse útiles para reorientar la política laboral en los hechos —no solo en el discurso o en los planes gubernamentales— hacia un enfoque de derechos en aras del mejoramiento de la calidad de los empleos, el contexto de bajo crecimiento económico en el que todos estos instrumentos tendrían que operar en el corto y mediano plazo no parece propicio alcanzar los objetivos buscados.²⁴ Este contexto también resultaría adverso en el corto plazo a la modificación de la restrictiva política de salarios mínimos adoptada en el país desde 1976, con graves consecuencias para los grupos de trabajadores menos favorecidos, como se verá a continuación.

B. LA POLÍTICA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Además de los compromisos derivados del PIDESC y del PSS, todos los países considerados en este estudio —Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua y México— han ratificado el convenio 131 de la OIT (1970) que exige tomar en consideración, para la fijación de los salarios mínimos, tanto las necesidades del trabajador y su familia como factores económicos en relación al nivel de desarrollo del país, la productividad y la conveniencia de lograr un alto nivel de empleo. Como lo señala la OIT (2011:78), la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente de las Américas (2006-2015) establece el compromiso de “recuperar el salario mínimo como instrumento de política salarial y vincular progresivamente los aumentos en las remuneraciones con los cambios en la productividad, además del costo de la vida”.

En su análisis sobre las “buenas prácticas” en materia de salarios mínimos en los países centroamericanos, la OIT destaca las ventajas de una política activa en este aspecto, al contribuir a la lucha contra la pobreza, especialmente de los grupos más desfavorecidos y en la redistribución del ingreso, con efectos positivos en la demanda agregada. Por el contrario, una política restrictiva puede llevar a inhibir la innovación tecnológica en países con predominio de actividades intensivas en mano de obra, al basarse en bajos salarios que le aseguran a las empresas rentabilidad, aún si no hay aumentos en la productividad. Además se señala que una política de valorización del salario mínimo debe acompañarse de otras medidas para ser efectiva, como es el caso del aumento de la productividad de los bienes salarios (OIT, 2011:78).

En cuanto a la evolución de los salarios mínimos en los países centroamericanos se registraron en la década de los años 2000 comportamientos diferenciados debido a las formas que se utilizaron para ajustarlos a la inflación. Mientras en Costa Rica y Guatemala se produjo un crecimiento real moderado, en El Salvador hubo un estancamiento y en Honduras y Nicaragua un crecimiento dinámico. Fue en Honduras donde más que se duplicó (89% en términos reales en el año 2009). En Costa Rica, en un escenario de crecimiento económico (4.7% anual en promedio) y expansión de la ocupación (1.7% anual), el ajuste operó desde 1998 y hasta 2011 a través del indicador de la inflación en el Consejo Nacional de

²³ Este convenio, con una duración prevista de cinco años, se firmó el 17 de junio de 2013. (OIT, 2013)

²⁴ De acuerdo a las previsiones del Banco de México del 6 de noviembre el crecimiento esperado para el 2013 puede llegar a ser menor al 1%. Véase al respecto Rodríguez (2013) y <http://www.vanguardia.com.mx/elbanxicobajaotravezlestimadodecrecimientopara2013-1868804.html>.

Salarios (lo que resultó en un incremento de solamente 10% en toda la década),²⁵ mientras en Nicaragua se hace a través de acuerdos tripartitos, sin reglas fijas destinadas a determinar el incremento (en este caso el salario mínimo creció más que el PIB, especialmente en zonas francas, pero partió del nivel más bajo en la subregión). Se concluye que países con más márgenes para adoptar políticas de valorización del salario mínimo, como Costa Rica, no los aprovecharon sino que trasladaron los resultados del crecimiento económico y de la productividad a las utilidades del capital. Por el contrario, países como Guatemala, Honduras y Nicaragua experimentaron el fenómeno inverso (OIT, 2011: 81).

De ello puede concluirse que si bien el incremento de la productividad es una condición para que el aumento de los salarios mínimos no afecte las utilidades, esta condición no es suficiente para que se mejoren estos salarios, ya que ello dependerá de la correlación de fuerzas entre trabajo y capital y del papel que juegan los gobiernos a la hora de determinar los incrementos. Se destaca también la importancia de adoptar políticas que fortalezcan la capacitación y formación profesional de los recursos humanos, con mayor énfasis en los grupos menos favorecidos por su menor calificación. Otros factores a considerar son el nivel del empleo, desempleo y subempleo así como las características de la institucionalidad laboral y la participación de las pymes en la estructura productiva.

En cuanto a estos aspectos hay algunos contrastes que se deben destacar. Mientras en Costa Rica el salario mínimo representa menos de la mitad del salario promedio y retrocedió de un 48.6% a un 45.7% en 2010 —al crecer el salario promedio más que el mínimo a lo largo de la década del 2000— en Guatemala sucede lo contrario. En Costa Rica, como consecuencia de esta política, aumentó la desigualdad entre los trabajadores con los salarios más elevados y los de menores salarios a la par que lo hizo el número de trabajadores con bajos ingresos y salarios (OIT; 2011:82).

Los niveles de cumplimiento del salario mínimo dependen de los mecanismos de *enforcement*, a cargo de los sistemas de inspección del trabajo y de la presencia de sindicatos con capacidad para hacerlos efectivos e incluso superarlos a través de las negociaciones contractuales. Sin embargo, la OIT (2011) muestra que existen niveles de incumplimiento más elevados allí donde se han producido mayores incrementos.

Por ejemplo, en Guatemala, como ya se señaló en un apartado anterior, donde la mayoría de los trabajadores son informales, el salario promedio está por debajo del salario mínimo, después de haberse incrementado desde 1991 al 2012 en alrededor del 80% en términos reales para las actividades no agrícolas y un 40% para las agrícolas. Sin embargo, como lo reconoce el mismo gobierno, no hay un grupo poblacional que goce completamente de este salario, al punto que el 64% de los adultos no lo alcanzan, agravándose la situación en el caso de los indígenas, las mujeres y los jóvenes. Son los sectores más intensivos en capital los que pueden cumplirlos en mayor medida pero la mayor cantidad de empleos se genera donde el incumplimiento es mayor (Gobierno de Guatemala, 2012:18-20).

En este escenario, México constituye un caso aparte porque mantiene desde los años ochenta sin variación la misma política restrictiva de SM. El salario mínimo fue desde los años ochenta un instrumento para luchar contra la inflación y en el contexto del TLCAN (1994), se convirtió en un recurso favorecer las exportaciones a los Estados Unidos y competir con China. Resultado de ello es la pérdida de más de las dos terceras partes de su valor entre 1980 y el año 2000. Aunque la principal caída se experimentó en ese período, cabe señalar que nuevamente hubo una erosión de más del 7% desde

²⁵ A partir de 2011, en Costa Rica se adoptó una nueva metodología que considera el aumento del costo de la vida (tomando en cuenta la inflación esperada y el ajuste en caso de diferencia entre esta estimación y la evolución del índice de precios al consumidor) y el crecimiento del PIB per cápita, a la par que se fijaron reglas para determinadas situaciones especiales (OIT, 2011: 84).

entonces hasta 2009, además de que éste fue uno de los pocos países de la región que no tuvo una política salarial activa en la crisis. Con un nivel muy bajo, los SM (salarios mínimos) se mantuvieron casi sin variación entre 2008 y 2012, cuando la caída del PIB en 2009 fue de las más altas en la región (OIT, 2010; 2010^a; 2012). Al igual que en Costa Rica, en México la relación entre el salario medio y el mínimo se debilitó al pasar este último del 40% al 32% del primero en ese mismo período. A mediados de la década de 2000 México —junto con Uruguay, donde más tarde se incrementó sustancialmente— eran los países que tenían, en atención a su menor monto, el mayor nivel de cumplimiento respecto de los salarios mínimos: no lo percibía el 2% de los asalariados. En cuanto a la proporción de asalariados que gana menos de tres salarios mínimos, ésta alcanzaba al 40% en México. Al compararse con las economías más desarrolladas de la región, México tenía en 2011 el salario mínimo más bajo (entre 140 y 147 dólares según las tres zonas geográficas del país en que se determina, que se redujeron a dos en 2012), aproximadamente la mitad del que se pagaba en Uruguay (300 dólares), algo menos de la tercera parte del que se pagaba en Argentina (475 dólares) y menos de la mitad del que correspondía a Chile (372 dólares) y Brasil (318 dólares).²⁶ Igualmente, considerando los países centroamericanos estudiados, México tenía en 2013 el salario más bajo, sin superar los 150 dólares —después de Nicaragua, con 115,4 dólares mensuales—, contrastando con Costa Rica (516,5 dólares); El Salvador (224, 2 dólares), Guatemala (273, 5 dólares).²⁷

La revisión anual del SM se realiza en México a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos integrada en forma tripartita, donde el Poder Ejecutivo lleva la voz determinante de los incrementos con base en la inflación esperada en el siguiente año, sin compensar las pérdidas originadas en errores de cálculo en la inflación del año anterior. La presencia de organizaciones sindicales subordinadas a los intereses empresariales/ gubernamentales y sin rendir cuentas ante las bases, convierte a dicha Comisión en una correa de transmisión de los objetivos de las políticas macroeconómicas y del modelo exportador, descuidando sus objetivos sociales y las exigencias normativas. Cabe señalar que la política de la nueva administración (2012-2018) en materia de salarios mínimos continuó con la tendencia precedente al estancamiento, sin intentar siquiera una mínima recuperación considerando que en la actualidad el salario mínimo solo equivale en términos reales a la tercera parte del que se obtenía en 1982. Esta experiencia revela las limitaciones del tripartismo en las instancias de fijación del salario mínimo, debido a la presión de los empresarios y a la subordinación al gobierno de los sindicatos que participan en ellas.

El cuadro 2 del anexo recoge la información relativa a las instancias de fijación de los salarios mínimos, la unidad de tiempo, la cobertura, los procedimientos y criterios para su determinación y la frecuencia de revisión en los cinco países considerados.

C. LOS INTERLOCUTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Todos los países estudiados tienen diversas instancias de diálogo social vinculadas a temas de política laboral, como es el caso de los órganos encargados de la fijación de salarios mínimos y los Consejos Consultivos de Trabajo, que podrían ser un laboratorio capaz de generar la experiencia necesaria para que los actores sociales participen en el futuro inmediato en la formulación, implementación y evaluación de la política laboral a partir de un enfoque de derechos. Sin embargo, el contexto de la subregión

²⁶ Los salarios mínimos calculados en dólares, correspondientes a 2011, fueron consultados el 1 de febrero de 2011 en http://es.wikipedia.org/wiki/Salario_m%C3%ADnimo

²⁷ Los salarios mínimo calculados en dólares, correspondientes a 2012-2013, fueron consultados el 5 de septiembre de 2013 en http://es.wikipedia.org/wiki/Salario_m%C3%ADnimo

centroamericana y el de México no parecen actualmente reunir las condiciones para que ello ocurra de manera provechosa, especialmente por la escasa representatividad de los actores no gubernamentales participantes y la marcada asimetría de poder entre éstos.²⁸

El diálogo social es un instrumento que, supuestamente, debería permitir a los distintos actores lograr acuerdos sobre determinadas problemáticas de las políticas económicas y sociales. Supone un contexto plenamente democrático, autonomía de los interlocutores y un Estado capaz de impulsarlo y hacer efectivos los acuerdos. Tal como lo plantea Solari, con base en la conceptualización de la OIT, para que resulte relevante se requiere la presencia de organizaciones de trabajadores y empleadores “sólidos e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesaria; voluntad política y compromiso de las partes interesadas, respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva y un apoyo institucional adecuado” (Solari, 2011:42).

Costa Rica es por mucho, dentro de los países estudiados, el que cumple más cabalmente los cánones de un régimen político democrático, tal como se muestra en el cuadro 7 incluido en el anexo. Sin embargo, es uno de los países con mayor número de quejas por violaciones a los derechos sindicales y opone diversos obstáculos que impiden a los sindicatos ser interlocutores reales a distintos niveles. Aunque existen tres instancias de diálogo tripartitas —el Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Superior de Trabajo— las restricciones para la expansión de los sindicatos debido a la presencia dominante del “solidarismo”, han sido señaladas por los expertos de OIT y el Comité de Libertad Sindical y reconocidas por el mismo gobierno. De acuerdo a los resultados del informe realizado al respecto por Adrián Goldín, citado por Solari (2009:49) las consecuencias de la “masificación del solidarismo” son diversas: “la alteración del marco jurídico que regula las relaciones colectivas y el aumento de la discriminación y represión antisindical, materializadas en sus variantes más graves en despidos injustificados, listas negras, intimidación física y psicológica, chantaje y soborno y carencias de protección o fuero sindical”.²⁹

Aunque en todos los países estudiados se registra un impulso al diálogo social en los últimos años,³⁰ la situación sindical en Costa Rica es indicativa de que alcanzar la democracia política no es una condición suficiente para lograr la democratización del mundo del trabajo. Por el contrario, se requieren esfuerzos específicos, desde cambios legislativos hasta en la implementación de la libertad de asociación y los derechos sindicales (por ejemplo, removiendo los obstáculos para la formación de sindicatos independientes y dotándolos de la información y los recursos técnicos y materiales requeridos para participar de manera relevante). Ello es indispensable si se quiere impulsar un diálogo social con verdaderas oportunidades de que la voz de los trabajadores sea escuchada a través de organizaciones

²⁸ En relación a los Consejos Consultivos de Trabajo en los países centroamericanos véase Canessa, 2012.

²⁹ En 1980 las convenciones colectivas representaban el 29% (únicas celebradas con sindicatos) y los contratos colectivos el 64% de las negociaciones colectivas, respectivamente, mientras los arreglos directos representaban un 7%, porcentaje que se invirtió prácticamente seis años más tarde a la par que siguió cayendo la tasa de sindicalización mientras que la tasa de asociación al solidarismo se mantenía estable. Cabe señalar que la expansión de los acuerdos directos con los trabajadores, permitida por el Código de Trabajo de ese país, fue un recurso de los empleadores para anticiparse y, en su caso, eludir la negociación colectiva. Esta opción se utilizaba en contravención al art. 5 del convenio 135 de la OIT, tal como se señaló en el informe de este organismo internacional (Solari, 2011:51). Se trata de un recurso equivalente a la firma de contratos de protección al empleador, identificados en otros países de la subregión y en México.

³⁰ Se creó el Consejo Económico y Social de El Salvador, el Consejo Nacional de Trabajo en Nicaragua; se reorganizó el Consejo Superior de Trabajo de Costa Rica, se reactivó el Consejo Económico y Social en Honduras (Levaggi, 2012:9). En México, como ya se indicó, se creó en mayo de 2013 la Comisión Nacional de Productividad, además de las instancias tripartitas existentes.

dotadas de legitimidad y representatividad real.³¹ Sin embargo, es claro que el diálogo social es un instrumento insustituible para alcanzar la gobernabilidad democrática. Esa es la conclusión de una investigación que explora cuál es el obstáculo más importante a vencer para hacer efectivo el diálogo social, desde la perspectiva de los trabajadores centroamericanos (Castillo, 2012).

En el caso de El Salvador, cuya democracia es considerada como “defectuosa” en el índice de democracia elaborado por *The Economist* (tal como se observa en el cuadro 7 incluido en el anexo), las instancias de diálogo social partieron de los Acuerdos de Paz de 1992, cuando se realizó el Foro para la Concertación Económica y Social de 1992, sin que se logaran mayores resultados, con la excepción de la instalación del Consejo Superior de Trabajo (1994), que formaba parte del Ministerio de Trabajo y buscaba promover la concertación económica y social. Aunque continúa operando, ha sido cuestionado por la Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños por no incorporar a todos los actores representativos (Solari, 2010:133). En 2007 se adoptó el Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente, como resultado de consultas tripartitas llevadas a cabo por la OIT. Cabe mencionar también la creación del Consejo Económico y Social en 2009, por un período de tres años, con el mandato de fomentar el diálogo y la cooperación; asesorar al Poder Ejecutivo y Legislativo, construir una visión común sobre los desafíos a futuro y elaborar propuestas para políticas para el estado en temas de desarrollo, competitividad, empleo, políticas sociales y seguridad social, entre otras. Por último, se acordó en 2010 el Plan Estratégico Quinquenal 2009-2014, orientado a promover el diálogo social entre trabajadores y empleadores, impulsar la libre sindicalización y las acciones orientadas a aumentar el cumplimiento de las normas laborales (Ibidem,;135-136).

También se ha creado un Consejo Económico y Social en Guatemala y una Comisión Tripartita de Zonas Francas, del que ha surgido un acuerdo de emergencia económica y laboral, en Nicaragua. En México las iniciativas para crear este tipo de instancias han fracasado y, sin reformas en el marco institucional para ampliar la representatividad y la pluralidad de los interlocutores sindicales, difícilmente generarían resultados equitativos, tal como sucede con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y posiblemente sucederá al operar la recientemente creada Comisión Nacional de Productividad, a la que ya hicimos referencia. Veamos a continuación cuál es la situación laboral real en los países seleccionados, para seguidamente plantear de qué manera el marco analítico de una política laboral diseñada e implementada con el enfoque de derechos humanos podría ayudar a superar los obstáculos y retos para el ejercicio efectivo de estos derechos y mejorar en consecuencia las oportunidades y resultados del diálogo social.

³¹ Véanse al respecto las recomendaciones de Solari, 2010:52.

IV. LA SITUACIÓN LABORAL SEGÚN LOS ESTUDIOS CON ENFOQUE DE DERECHOS

Existe en la región una enorme distancia entre el diseño de las políticas y normas laborales y lo que ocurre en los hechos, lo que deja a millones de trabajadores en condiciones de pobreza y exclusión social. Describir esta brecha es un primer paso si se busca identificar qué tipo de intervención se requiere para crear las condiciones que permitan avanzar progresivamente hacia su superación. (OIT, 2010).

La literatura especializada proveniente de medios académicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales revisa las características de la legislación y las políticas laborales en los países centroamericanos, sus principales deficiencias desde una perspectiva de derechos humanos (incluyendo el enfoque de trabajo decente de la OIT ³²) y los problemas que deberían colocarse en el centro de dichas políticas para asegurar a los trabajadores y sus familias, especialmente a los más vulnerables, una vida digna.

Cabe señalar que gran parte del debate e incluso de la investigación de las últimas dos décadas sobre la orientación y el alcance de las políticas y derechos laborales en los países estudiados se intensificó en el contexto de la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, cuando aumentó la presencia de organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de los trabajadores. ³³ Las presiones provenientes de los sindicatos de aquel país para evitar que la enorme asimetría de condiciones de trabajo y salarios llevara a una dramática fuga de los empleos hacia el sur, colocaron la mirada en este ámbito de la política y las instituciones de México y Centroamérica. En este último caso, como se vio en el segundo apartado, se hicieron reformas en los marcos normativos como prueba de la voluntad de los gobiernos de evitar una competitividad basada en el abatimiento artificial de los salarios y en la precarización de los empleos. A pesar de que los gobiernos contaron con importantes apoyos internacionales, como en el caso de USAID, la OEA y la OIT, para avanzar en la adopción e implementación de las reformas y fortalecer los sistemas de inspección y justicia laboral como parte central de sus políticas laborales, los resultados han sido insuficientes, además de que se experimentaron retrocesos bajo el CAFTA y en el contexto de la crisis 2008-2009 (OIT, 2010: 51; USAID-IIDH, 2009:4).

Como es sabido, la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo forma parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y constituye un imperativo para los países latinoamericanos, donde la desigualdad social tiene graves consecuencias. La incorporación de la población al empleo productivo y al trabajo decente fue considerada como uno de los recursos que podría favorecer el cumplimiento de este objetivo en esta región. La ONU seleccionó cuatro indicadores para medir los progresos en esta meta: la tasa de crecimiento del producto por ocupado (productividad); la tasa de ocupación; la proporción de empleo vulnerable (trabajadores por cuenta propia y familiares) en el empleo total y la tasa de trabajadores pobres (proporción de de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar por día,

³² El enfoque de la OIT sobre trabajo decente – “trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y cuenta con remuneración adecuada y protección social” -no solamente es compatible con el enfoque de los Derechos Humanos Económicos y Sociales del PIDESC y del Protocolo de El Salvador, sino que encuentra un fuerte apoyo en estos tratados internacionales, los que recuperan principios e instrumentos incluidos en los convenios de la OIT (Weller y Roethlisberger, 2011:18; Observaciones sobre derechos incluidos en PIDESC).

³³ Cabe mencionar como resultado de estas presiones la firma del Libro Blanco por los Ministros de Trabajo y Viceministros de Comercio y Economía de los países centroamericanos, que dio origen al proyecto de Verificación de cumplimiento de los acuerdos relacionados con derechos laborales en el CAFTA-RD por parte de los Secretarios y Vicesecretarios en los ramos de trabajo, economía y comercio, como requisito para la firma y ratificación de dicho tratado comercial.

considerando la paridad de poder adquisitivo). Tomando en cuenta estos indicadores, de acuerdo a la OIT (2010), los países centroamericanos habrían registrado progresos en materia de trabajo decente hasta 2008, cuando se pusieron de manifiesto las debilidades del modelo de crecimiento ante las perturbaciones externas y los desafíos para consolidar los avances en materia de trabajo decente en tres de esos indicadores, mientras se experimentaron altibajos en la proporción de trabajadores vulnerables. Se vio así que el crecimiento logrado en los años previos a la crisis fue insuficiente para generar empleo asalariado, por lo que se requerirían tasas más altas y sostenidas para alcanzarlo y hacer posible una inserción laboral asociada al cumplimiento de derechos.

En este estudio de la OIT se concluye que subsisten importantes retos en otras dimensiones del trabajo decente (cobertura de seguridad social, desempleo y subempleo) y que el mayor de todos es “reconocer las brechas de trabajo decente y sus causas y perseverar en el diálogo y la concertación de políticas y acciones para enfrentar los déficits con perspectivas de corto, mediano y largo plazo” (OIT, 2010:52-62).

En los anexos de este documento se muestra la evolución de los indicadores de trabajo decente en los países centroamericanos seleccionados por la ONU (cuadros del anexo 8, 9 y 10). Sin embargo, ninguno de estos indicadores está destinado a reflejar el mejoramiento o el retroceso en la efectividad de los derechos de los trabajadores de esos países. Se trata de una restricción importante si lo que se quiere, como recomienda la OIT, es promover el diálogo social para enfrentar los déficits de trabajo decente ya que, por ejemplo, difícilmente ello podría lograrse si no se observan mejoras en el ejercicio de los derechos sindicales para ampliar la representatividad y reducir la asimetría de poder de las organizaciones participantes en el diálogo, lo que constituye una de las dimensiones del trabajo digno reconocido por el PIDESC y el PSS (art. 8).

Un estudio sobre la evolución del trabajo decente en México incluye indicadores relativos a las cuatro dimensiones de trabajo decente: acceso al empleo, seguridad en el empleo, derechos laborales y diálogo social, comparando la situación entre 2005 y 2010. El resultado muestra que ha habido al respecto avances incipientes en las cuatro dimensiones, aunque es mínimo (por no decir inexistente) por lo que se refiere a la dimensión de derechos laborales, integrada por la tasa de participación femenina, el trabajo infantil, la población ocupada por contrato y la brecha salarial entre hombres y mujeres con más de tres salarios mínimos (Galhardi, 2012:46).³⁴

Entre las razones de la insuficiente atención al deterioro en el ejercicio de los derechos laborales registrado en la región algunos estudios sugieren que los gobiernos temieron perder las inversiones extranjeras, los empleos y los impuestos y por eso no exigieron el cumplimiento de las normas laborales (USAID-IIDH, 2009:52). Se encontró, por ejemplo, que en algunos sectores como la industria del vestido o el sector agro exportador en Centroamérica, la situación de los derechos laborales empeoró debido a que aumentaron las presiones competitivas al terminar el Acuerdo Multifibras y se estrecharon los márgenes de ganancia de los proveedores de las marcas y productores (Anner, 2013). Otros sugieren que aún los gobiernos de los países menos desarrollados o “más pobres” tienen una capacidad para imponer condiciones a las empresas multinacionales mayor que la que ellos mismos suponen, lo que deja un margen de acción importante para las políticas laborales que no se estaría aprovechando. Por ello, después de haberse apostado sin éxito a la capacidad de las multinacionales para auto regularse, los reflectores volvieron a colocarse en el papel que el Estado debe jugar para imponer condiciones a los empleadores, aún en contextos económicos desfavorables (Locke, 2013).

³⁴ En el IV apartado se revisan los indicadores utilizados para medir la evolución de las cuatro dimensiones del trabajo decente.

En cualquier caso, hay que reconocer que tanto los países centroamericanos como México se vieron sometidos a presiones contradictorias que no han podido o sabido conciliarse. Por una parte, las exigencias externas hacia un mayor reconocimiento de los derechos laborales para evitar una competencia desleal y, por otra, fuertes presiones competitivas que llevaron a privilegiar los objetivos económicos de las políticas públicas sobre los sociales, en tanto la asimetría de poder entre el capital y el trabajo no permitió romper las inercias que dejaron las políticas neoliberales. Más aún, desde el sector empresarial se cuestionaron las reformas laborales pro-trabajadores que habían sido adoptadas por los países centroamericanos y se demandaron niveles más altos de flexibilidad laboral como condición para poder aprovechar las supuestas ventajas de los acuerdos comerciales. Ejemplo extremo de esta última posición lo ofrece el documento elaborado a mediados de la década previa por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala acerca de las políticas laborales en Centroamérica (Maul R., y otros, 2004).

De acuerdo a esta perspectiva, que parece haberse impuesto en los hechos frente a otros propósitos declarados por los gobiernos de la subregión, las políticas laborales centroamericanas —sobre las que nos ocupamos en el anterior apartado— constituían a mediados de la década del 2000 un obstáculo al desarrollo económico, debido a que reconocían los principios de estabilidad laboral y protección del trabajador, limitando la capacidad de las empresas para adecuarse a las oportunidades abiertas por el libre comercio. Cuestionaban el papel del gobierno en la creación y regulación del empleo y en el nivel de vida de la población así como las regulaciones del CAFTA porque fomentaban la actividad sindical y la negociación colectiva, impidiendo reformas para dismantelar las normas laborales proteccionistas de acuerdo a “los intereses nacionales”. Cuestionaban también la idea de que los derechos de los trabajadores son irreversibles y sostenían que la creación de empleos formales, la productividad y la competitividad dependían de que se flexibilizara el mercado de trabajo a través de nuevas reformas laborales. (Maul R., y otros, 2004:16).³⁵

La revisión de la legislación laboral centroamericana y los indicadores del mercado de trabajo llevó a los autores de este estudio a plantear que las regulaciones laborales encarecían el costo de la mano de obra, restringían la movilidad y reducían el atractivo de invertir en la región. La política laboral ya no debía centrarse en la justicia social sino en promover la competitividad, objetivo que a su juicio debió perseguirse desde el cambio de modelo económico en los años ochenta para reorientarlo hacia las exportaciones (Ibíd.:19). Al considerar al salario mínimo y los beneficios no salariales como severos limitantes, al igual que la estabilidad laboral, las indemnizaciones o las prestaciones por maternidad, la disyuntiva se presentaba entre mantener estos privilegios para el empleo formal a costa de una mayor informalidad, o suprimirlos para expandir el primero.³⁶ Entre las recomendaciones se incluyó su reducción o supresión, además de proponer que las comisiones de salarios mínimos integraran a representantes del Ministerio de Economía para dar racionalidad económica a las decisiones (Ibíd.: 24 y 27).³⁷

Si bien ninguno de los países considerados en dicho estudio adoptó reformas regresivas como las recién descritas, es de notar que los esfuerzos para hacer cumplir las regulaciones laborales fueron

³⁵ El CAFTA/RD incluyó compromisos laborales en torno al derecho de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente; la prohibición de cualquier forma de trabajo forzoso, la edad mínima para el trabajo infantil, así como a las condiciones aceptables de trabajo en cuanto a salarios mínimos, jornadas de trabajo, seguridad y salud ocupacional, lo que coincide con los derechos laborales incluidos en el PIDESC y el PSS así como con los ocho convenios fundamentales de la OIT.

³⁶ Este mismo argumento estuvo en el centro de la justificación de la reforma laboral adoptada en México en 2012, largamente esperada por el sector empresarial, al avanzar en la flexibilización de los contratos de trabajo y reducir los costos del despido. Véase al respecto Bensusán, 2013.

³⁷ De acuerdo a este estudio, el país con mayores prestaciones laborales era Panamá, seguido por Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador.

sumamente limitados y, más grave aún, fallidos (USAID-IIDH, 2009; Anner, 2013). Ante posiciones pro-mercado y antisindicales tan radicales como éstas y la disposición de los gobiernos a complacerlas en los hechos, aunque las líneas estratégicas de la política laboral se orientaran a fortalecer los derechos laborales para lograr la ratificación del CAFTA/RD y debilitar la oposición de los sindicatos estadounidenses, la mayor presencia de las ONGs interesadas en hacer progresar los derechos no pudo hacer una gran diferencia respecto de la situación previa. Dificilmente podría esperarse que ante diagnósticos tan contrastantes como los de las organizaciones pro-empresariales y los de las organizaciones de la sociedad civil pro-sindicales, respaldadas por los estudios de USAID-IIDH (2009) y la OIT (2010), pudiera crearse un espacio de cooperación basado en la confianza entre los interlocutores y el gobierno, como escenario para la definición e implementación de la política laboral. Sin embargo, es indispensable superar este reto si se desea lograr este objetivo en la región.

El informe de USAID-IIDH (2009), ofrece un minucioso análisis de las graves fallas de los distintos marcos normativos y en cuanto al acceso a la justicia en los países centroamericanos seleccionados. Con base en un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se describe un panorama desolador por lo que se refiere a la calidad de la legislación en diversos aspectos y al ejercicio de los derechos laborales y humanos, destacando la corrupción en los sistemas de justicia en todos los países estudiados (Guatemala sería el caso extremo). Uno de los factores que determinarían esta situación es que, de acuerdo a este informe, los países aceptan malas inversiones y volátiles, lo que genera trabajo precario (“no decente”) afectando los derechos de la población más vulnerable.³⁸ Se advierte que las mujeres trabajadoras y los migrantes constituyen uno de los grupos más vulnerables. Las violaciones se concentran en la maquila, el servicio doméstico y la construcción. Se considera que en los hechos se impide que los trabajadores se organicen, lo que forma parte de la “cultura del sector empleador” (ibid.:36) y se logra a través de mecanismos legales y extralegales, como las amenazas, los despidos injustificados, la persecución de líderes sindicales, el uso de procedimientos retardatarios, la falta de transparencia y lentitud de los trámites, la promoción de sindicatos paralelos e incluso el asesinato, todo lo cual afecta la defensa de los derechos de los trabajadores. Se sostiene en este informe que los países optaron por mantener empleos “no decentes” y crear otros semejantes para evitar los estallidos sociales y las crisis políticas. Cuando existe, la negociación colectiva se concreta en el sector público, mientras es casi inexistente en el sector privado. Plantea que los sistemas de justicia están desprestigiados y son débiles, lo que implica que los trabajadores no reclaman sus derechos. Se advierte que el derecho de huelga prácticamente no se utiliza y cuando sucede, es aprovechado por los empleadores para despedir a los trabajadores y disminuir las condiciones de trabajo. Además, cuando se ejerce presión sobre las empresas maquiladoras para que respeten los derechos laborales, éstas se reubican y dejan a los trabajadores en la indefensión. La oposición de los empleadores a la formación de sindicatos se basa en el uso de las restricciones legales pero también en la violencia (USAID-IIDH, 2009:71-72).³⁹ Aunque se reconoce que hay iniciativas para mejorar la situación, se concluye que no se han registrado los avances esperados, hay una situación de indiferencia e inamovilidad en el patrón de violación de los derechos de mujeres y trabajadores migrantes y no se identificó la existencia de políticas públicas que busquen resolver los problemas detectados, especialmente en el campo de los derechos colectivos. En cuanto a la presencia de organizaciones de la sociedad civil encaminadas a proteger a los grupos más desfavorecidos,

³⁸ De acuerdo a este documento, la baja tasa de afiliación sindical y los bajos salarios se promueven como principal ventaja competitiva, y se deja de lado el incremento de la productividad y la calidad de la fuerza laboral, por lo que el modelo se basa en la “sobreexplotación de la fuerza de trabajo, en especial mujeres y migrantes, quienes por sus graves condiciones de vulnerabilidad aceptan trabajos de baja calidad” (USAID-IIDH, 2009:52).

³⁹ Este documento contiene un análisis detallado país por país respecto de los obstáculos, limitaciones y retos en el ejercicio de los derechos colectivos así como en el acceso a la justicia.

se menciona la necesidad de fortalecerlas y mejorar sus métodos de trabajo, para lograr una gestión más eficaz (Ibídem.:36).

Un estudio realizado en 2010 por organizaciones defensoras de los derechos humanos laborales bajo los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert sobre la precariedad laboral y su impacto en la vida de las mujeres en los países centroamericanos —con base en una extensa revisión documental, información proveniente de las Encuestas de Hogares en los diferentes países y estudios de casos específicos— ofrece un panorama coincidente con los de USAID-IIDH (2009) y la OIT (2010). En los estudios realizados por ONGs defensoras de los derechos humanos laborales se revisa la legislación y analizan los obstáculos para hacer efectivo el derecho al trabajo digno, la persistencia de discriminación de la mujer y la hostilidad extendida frente a la actividad sindical en la subregión.⁴⁰ Al igual que lo sostiene la OIT (2010), se argumenta que la situación en los países centroamericanos se agravó aún más como resultado de los efectos de la crisis 2008-2009 en tanto los programas adoptados por los gobiernos de la región en el mejor de los casos buscaron evitar el incremento del desempleo pero no incluyeron medidas para frenar la precarización de los mismos.⁴¹

Las principales conclusiones de los estudios revisados sobre los países centroamericanos con una perspectiva pro-derechos fueron las siguientes:

a) Aunque el marco normativo es en Centroamérica formalmente protector de los trabajadores, todos coinciden en que hay una gran distancia con la realidad social en tanto se experimenta un proceso constante de flexibilización y vulneración de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras a través de la expansión de contratos temporales y la denegación de derechos (a la estabilidad laboral, la limitación de la jornada de trabajo, el acceso al salario digno, la seguridad social y los derechos sindicales). Las evidencias reunidas en todas las investigaciones consultadas apuntan a que el ejercicio de los derechos laborales incluidos en los pactos internacionales en esta subregión (en este caso, derecho al trabajo, condiciones de trabajo justas, satisfactorias de trabajo y seguridad social), lejos de progresar, ha experimentado graves retrocesos sin que las autoridades responsables hayan desarrollado estrategias eficaces para revertirlas. Los cuestionamientos se hacen tanto a la institucionalidad en diversos aspectos (protección de la estabilidad laboral y derechos colectivos, entre otros) como a los sistemas de justicia (afectados por la corrupción, siendo Guatemala el país con las mayores deficiencias) e inspección (insuficiente e ineficaz) que deberían garantizar el ejercicio de los derechos de todos los trabajadores y, en particular, de las mujeres y los migrantes (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:27; USAID-IIDH, 2009:13; Anner, 2013).

b) Ante la inacción y tolerancia de las autoridades, se expandieron en los últimos años las estrategias para evadir las responsabilidades patronales, a través del incumplimiento abierto de la legislación o la utilización de intermediación o subcontratación, con lo que aumentó la inseguridad e inestabilidad laboral. Se menciona que cada día se reemplazan empleos regulares por trabajo subcontratado y a través de agencias empleadoras, cuyo propósito es reducir los costos laborales.

⁴⁰ Véase al respecto el conjunto de documentos reunidos en el estudio realizado por la “Campaña Regional contra la Flexibilidad laboral en Centroamérica” (2010), en donde se describen minuciosamente las violaciones a los derechos laborales a través de la identificación de las principales tendencias y de casos específicos. En el mismo sentido, véase el estudio realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y USAID, relativo a los derechos laborales y al acceso a la justicia en Centroamérica y la República Dominicana (2009).

⁴¹ Entre 2006 y 2009 se redujo el empleo formal en los países centroamericanos al pasar los asalariados del 54% al 39.3%. OIT, Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y la República Dominicana, “Mercado Laboral de Centroamérica y la República Dominicana”, segundo y tercer informe, citados por Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:25.

Igualmente se utiliza el trabajo a domicilio y se realiza diverso tipo de maniobras para encubrir la relación laboral a través de contratos mercantiles o civiles, cambios de razón social, alta rotación del personal, manipulación de los períodos de prueba y despidos masivos alegando razones económicas, entre otras (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:10).

c) Se registra la ausencia generalizada de contratos escritos, en tanto en la mayoría de los países centroamericanos esta carencia supera al 50% de los trabajadores asalariados y es un indicador de la vulnerabilidad de este sector al asociarse a la pérdida de derechos como el seguro social, las prestaciones o el seguro por desempleo. Aun cuando no es en ningún caso un requisito para reclamar sus derechos, las encuestas revelan que la gran mayoría de los trabajadores así lo creen. Además, alrededor de un 30% de los trabajadores tienen contratos temporales.⁴²

d) Las mujeres enfrentan marcadas brechas frente a los hombres en los índices de subempleo y a nivel de los salarios, afectando en gran medida a las jefas de hogar, lo que se debe —entre otros factores— a la ausencia de políticas de cuidado e infraestructura adecuada y al hecho de que las mujeres siguen teniendo la principal responsabilidad en labores domésticas no remuneradas. Se destaca que a pesar del acceso a mayores niveles de formación y capacitación de las mujeres no se han remontado las diferencias y aún cuando es cierto que su participación ha ido en aumento, ello ha ocurrido a expensas de tener que aceptar una peor calidad en el empleo debido a la segregación ocupacional, el desempleo y el subempleo, todo lo cual las ubica entre los grupos con mayor vulnerabilidad, a la vez que persiste la brecha salarial.⁴³

e) La insuficiencia de los salarios (o la simple necesidad de conservar el empleo) ha llevado a aumentar las jornadas laborales con tiempo suplementario para completar los ingresos, sin respetar los máximos legales y sin que se paguen las horas extras debido a diverso tipo de maniobras, como las jornadas de 4x3 (cuatro días de trabajo por tres de descanso) o los contratos por meta de producción, que las extienden hasta llegar jornadas de doce horas. Lo anterior viola los compromisos establecidos en el art. 7 del PSS en cuanto a la obligación de garantizar “la limitación razonable de las horas de trabajo tanto diarias

⁴² Entre las diversas formas de contratos temporales se encuentran los que se firman para la realización de actividades de naturaleza permanente, para evitar un vínculo de largo plazo; los contratos de formación destinados a mano de obra juvenil; “contratos de selección” que incluyen sucesivos períodos de prueba, muy frecuentes en la maquila y el empleo estacionario o por temporada, que se extendió desde actividades rurales hacia otras profesionales, como el trabajo en universidades solamente en el período de clases. Grau Crespo y Lexartza Artza, 2010:18. Cabe señalar que si bien la reforma laboral adoptada en México en 2012 incluyó estas figuras, estableció un conjunto de condiciones destinadas a evitar la manipulación de estas figuras más allá de las circunstancias para las que fueron creadas. Véase al respecto, Bensusán, 2013.

⁴³ En relación a la brecha salarial, entre otras, en la industria maquiladora salvadoreña, véase Grau Crespo y Molina Rojas (2010:24-25).

como semanales” y “una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para su familia” (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010: 11).⁴⁴

f) Los niveles de inseguridad debido a accidentes y enfermedades son “alarmantes”, especialmente por las altas tasas de informalidad, afectando en mayor medida a los trabajadores migrantes, a la par que la mayor parte de las mujeres accede a los seguros de salud a través de sus compañeros, acentuando la relación de dependencia.⁴⁵

g) La violación de los derechos sindicales es generalizada y dificulta el ejercicio de todos los demás. Todos los países centroamericanos establecen la obligación de los empleadores de negociar colectivamente y, como se ve en el cuadro 5 incluido en el anexo, todos han firmado el convenio 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva.⁴⁶ Sin embargo, no existen registros ni datos confiables en cuanto la organización sindical en tanto la información es obsoleta y no da cuenta real de la situación, que de por sí se caracteriza por tasas muy bajas de afiliación (por debajo del 10% de la población asalariada), menores aún en el caso de las mujeres y los jóvenes, lo cual agrava la desigualdad entre los mismos trabajadores.⁴⁷ Las bajas tasas de afiliación sindical y cobertura de la negociación colectiva se deben a que en la región persiste una extendida hostilidad ante el ejercicio de los derechos sindicales, lo que ha sido destacado por la misma OIT en su Informe de 2009, además de que el empleo temporal, la tercerización, la subcontratación y los contratos civiles o comerciales constituyen

⁴⁴ Si bien las Constituciones de todos los países centroamericanos limitan la duración de la jornada, de acuerdo al informe sobre la situación del mercado laboral en esta región de la OIT, el 32% de la población ocupada en dichos países supera la jornada de 48 horas semanales, porcentaje que se eleva al 38.6% en Honduras, 36.7% en Costa Rica; 34.8% en El Salvador; 35.5% en Guatemala, agravándose en el caso de los hombres, mientras sucede lo contrario en el caso de El Salvador. Estas prácticas son muy extendidas en el sector del vestido, la industria textil y la agro-exportación. Cabe señalar que en países como Honduras, la duración semanal de la jornada es de 44 horas (vs 48 en México). Se menciona que en Costa Rica existe un proyecto de ley para contabilizar las jornadas en forma semanal o anualmente, sin atender al límite diario, con el aval del Ministerio de Trabajo, que implicaría un retroceso respecto de la situación vigente (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:20).

⁴⁵ Todas las constituciones y leyes sobre seguridad social garantizan el acceso a la seguridad social para los trabajadores asalariados, aunque se reconoce que este derecho debe ir ampliándose a los demás. Sin embargo, el promedio de la cobertura contributiva del total de ocupados en los países centroamericanos fue del 29% en 2006, con las tasas más altas en Costa Rica (63%) mientras en Guatemala y Honduras no llegó al 20%. En Nicaragua, Guatemala y El Salvador, menos de la mitad de los asalariados contaba con seguro social, pero solo el 14% de estos estaba en esa situación en Costa Rica, lo que muestra fuertes contrastes entre estos países. Grau Crespo y Lexartza Artza (2010:35).

⁴⁶ En el caso de Costa Rica, se establece que la patronal no puede negociar con otra organización cuando exista un sindicato que afilie a la mitad más uno de los trabajadores, lo que busca evitar la práctica de celebrar “contratos de protección” al empleador. Grau Crespo y Lexartza Artza (2010:34). Cabe destacar que esta práctica es sumamente extendida en México, como más adelante se verá.

⁴⁷ Costa Rica es el país que tiene la tasa de afiliación más alta, al alcanzar el 8,8% a mediados del 2000, mientras en Honduras y Guatemala era de alrededor del 3% y de 2,2% en Nicaragua. La participación de las mujeres en el movimiento sindical es muy reducida. Por ejemplo, algunos datos revelan que de 200 empresas de maquila que operan en Guatemala, sector que ocupa a una gran parte de las mujeres, solo diez estaban sindicalizadas, afiliando a un total de 562 trabajadoras de un total de 200 mil y solo existía un total de siete convenios colectivos en dicho sector. Los datos sobre cobertura de la negociación colectiva son muy escasos, pero todo indica que es sumamente baja. Por ejemplo, en Costa Rica solo el 2.75% de las personas estaba cubierta en el año 2000, la mayor parte de las cuales se ubicaba en el sector público, y era menos del 1% en el sector privado (Ibíd.).

estrategias empresariales que impiden la sindicalización.⁴⁸ Entre las prácticas disuasivas o represivas de la acción colectiva se documentan los cierres temporales o permanentes de empresas para aniquilar a los sindicatos; los despidos de los activistas y afiliados, la duración excesiva de los procesos de negociación colectiva, la creación de sindicatos patronales o asociaciones “solidaristas” (Costa Rica), la sustitución de los huelguistas, la utilización de listas negras o de “exclusión” para no contratar a los sindicalistas, la remoción de los activistas y su traslado a zonas lejanas o actividades difíciles que impiden su labor y la presión a los trabajadores para que se afilien a éstos, quienes presentan demandas de negociación con normas laborales de menor perfil que los que existían en contratos anteriores. Es de notar que bajo el modelo exportador en Centroamérica —al igual que en México, donde son comunes todas estas prácticas— se han expandido las estrategias empresariales para eludir a una auténtica representación de los trabajadores y la bilateralidad en la negociación colectiva a través de la simulación y la complicidad gubernamental. Ello se logra al demorar la concesión de personería jurídica al sindicato, avalar (cuando no promover) la constitución de sindicatos paralelos, imponer requisitos injustificados en cuanto a la negociación colectiva y la huelga, tolerar el cierre de las fábricas cuando se logra formar un sindicato independiente y, como ya se dijo, al promover la firma de contratos de protección con sindicatos afines a los empleadores que impiden una auténtica negociación (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010:13).⁴⁹ Cabe señalar que, como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de “la libertad de asociación también se derivan obligaciones positivas de prevenir atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones a dicha libertad...”, obligaciones de los estados que no están cumpliéndose en los países centroamericanos a la luz de las evidencias recogidas en las investigaciones consultadas (Ibíd.:27).⁵⁰

h) El trabajo doméstico remunerado es una ocupación casi exclusivamente femenina y una importante fuente de empleo para éstas.⁵¹ Aunque está regulado por los códigos de trabajo, no se le

⁴⁸ Se refiere al informe de la OIT, 2009, titulado “La Libertad sindical y la negociación colectiva en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Un panorama de su estado actual”. En este informe se señala que más del 30% del total de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical en las Américas en el período 1990-2008 correspondió a Centroamérica, siendo el principal motivo la discriminación sindical a través del despido de dirigentes y personas afiliadas. En casi el 20% de los casos se alega la existencia de amenazas, agresiones físicas, detenciones y homicidios que afectan la seguridad personal de los que ejercen el derecho a sindicalizarse. Entre 2004-2007 se presentaron 50 quejas, la mayor parte correspondientes a violaciones cometidas por el gobierno. De acuerdo a datos de la CSI presentados en su informe anual de 2010, solamente en 2009 fueron asesinados 28 sindicalistas (16 en Guatemala y 12 en Honduras, donde se advierte que la persecución de los sindicalistas ha aumentado después del golpe de 2009). Grau Crespo y Lexartza Artza (2010:38-39).

⁴⁹ La persecución a los dirigentes sindicales se traduce en despidos individuales o masivos, hostigamiento para que renuncien, procesos administrativos, amenazas de muerte, detenciones ilegales por denuncias de los representantes de las empresas, agresiones físicas y psicológicas, criminalización de la acción sindical hasta llegar al asesinato de los dirigentes, como se expuso en la nota anterior. Grau Crespo y Molina Rojas, 2010, p. 14. En relación a esta extendida práctica de la firma de contratos de protección al empleador en México véase Bouzas (2007) y Bensusán (2007).

⁵⁰ Ejemplos de restricciones institucionales en el ejercicio de la libertad sindical se encuentran en Guatemala, donde se exige que el número de miembros para formar un sindicato sea de 50% más uno del total de trabajadores de la industria en cuestión, o que el sindicato que demande una negociación colectiva afilie por lo menos al 25% de los trabajadores de la empresa, además de que solo los nacionales pueden ocupar cargos directivos y se priva del derecho de huelga a los trabajadores de la educación, servicios postales, transporte y energía. También en Costa Rica y en los demás países existe este tipo de restricciones para la formación de sindicatos y el ejercicio de los demás derechos colectivos. Véase al respecto el detallado estudio de USAID y IDH, 2009.

⁵¹ Oscila entre el 7.2% de la ocupación femenina en Nicaragua y el 13.2% en Costa Rica. Grau Crespo y Lexartza Artza, 2010:40.

reconoce el derecho a un contrato escrito, tiene un salario mínimo inferior al resto de los trabajadores, el que de por sí solo percibe una minoría, además de que no se beneficia de la labor de la inspección del trabajo, enfrenta serios obstáculos para acceder al seguro social y está desorganizado. Una excepción legislativa sería la de Costa Rica donde se han equiparado desde 2009 sus derechos, como más adelante se verá. Sin embargo, no se registra en la información disponible la realización de campañas de formalización o regularización dirigidas a estos grupos vulnerables (a los que se suman los migrantes y trabajadores del campo) dejando en la indefensión a millones de trabajadores. Una síntesis de las regulaciones sobre el trabajo doméstico en los países estudiados se encuentra en el cuadro 3 incluido en el anexo.

i) Aunque las constituciones y Códigos del Trabajo incluyen el derecho al salario mínimo y en todos los países existen comisiones tripartitas para su fijación, el período en que debe hacerse difiere entre ellos. En El Salvador, por ejemplo, se debe actualizar cada tres años mientras en Costa Rica debe hacerse al menos una vez al año, aunque en la práctica se realiza cada seis meses. El aumento no alcanza a cubrir el incremento del costo de la vida, lo que provoca una disminución gradual del poder adquisitivo, violando lo dispuesto en el art. 7 del PSS y en el art. 6-7 del PIDESC. Se menciona que se han utilizado diversas prácticas para eludir el cumplimiento de esta obligación, como la ampliación de las jornadas o la fijación de metas de producción, además de la imposición de bonos de productividad que aumentan la inseguridad de ingresos (Grau Crespo y Lexartza Artza, 2010:23-24; 46-49).⁵² Dada la importancia de la política salarial para reducir la pobreza, esta dimensión de la política laboral será tratada por separado.

j) Los problemas para acceder a la justicia, en particular cuando se quieren hacer efectivos los derechos colectivos, se traducen en el uso de procedimientos retardatarios, exceso de trámites, lentitud y falta de transparencia en la tramitación de las demandas por parte de las administraciones laborales. La situación de exclusión en que viven los migrantes se agrava porque cuando sus derechos son violados no tienen acceso a la justicia o enfrentan tales obstáculos que terminan renunciando a su ejercicio. Se señala que, en general, los trámites para acceder a la justicia son complicados y costosos, lo que se agrava por la falta de acceso a la protección sindical, la insuficiencia de ONGs, y el escaso número de abogados capaces de apoyar a los trabajadores: “pocos tribunales y juzgadores deben atender muchos casos lo que, además de otros elementos en su contra, alarga extraordinariamente el proceso e impide que la justicia sea

⁵² De acuerdo a este estudio, el 22% de la población ocupada percibe menos del salario mínimo establecido por ley, alcanzando este indicador al 31.4% en Honduras, 29% en Nicaragua, 24.9% en El Salvador y 12.8% en Costa Rica. Se menciona que en Honduras, por exigencias del sector empresarial, a través del decreto aprobado en febrero del 2007 (N° STSS041-07) se aprobó un salario menor para los trabajadores de la industria textil y de la construcción instaladas en los departamentos más pobres del país, violando el principio de igualdad salarial reconocido por la Constitución y el Código de Trabajo de ese país (Grau Crespo y Lexartza Artza, 2010:23). En cuanto al caso de Guatemala, que resulta ser extremo en cuanto a la situación salarial, se señala que el salario promedio está por debajo del salario mínimo y, aunque éste ha aumentado en forma significativa en los últimos veinte años, en 2006 el 64% de la población adulta ganaba menos del mínimo, porcentaje que se elevaba al 86% en el caso de los indígenas, al 76% en el caso de los jóvenes y al 78% en el caso de las mujeres (Gobierno de Guatemala, 2012: 20).

pronta” (USAID-IIDH, 2009:14-15).⁵³ Siendo crucial este principio transversal a todos los derechos humanos, la falta de registros adecuados deja por lo general en la opacidad lo que realmente ocurre en las instancias administrativas o en los tribunales laborales encargados de resolver los conflictos individuales y colectivos, lo que tuvo un efecto disuasivo en cuanto al ejercicio a las demandas de los trabajadores.

El panorama del ejercicio en México de los derechos laborales contenidos en el PSS y el PIDESC, como ya se dijo, es semejante al recién descrito en relación a los países centroamericanos, como puede verificarse en el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación de este último instrumento (2006) y en los informes anuales de CEREAL.⁵⁴ Además de una crítica a las omisiones o insuficiencias del informe gubernamental, el informe alternativo documenta las principales violaciones a la luz de los datos sobre el deterioro de la calidad del empleo en México, en particular en el caso del empleo en zonas indígenas, migrantes jornaleros, empleo infantil y de las mujeres. Se destaca la insuficiente creación de empleos formales y la expansión de la informalidad, lo que se refleja en la precariedad laboral. Por su parte, el último informe del CEREAL (Julio 2013), al igual que los anteriores, destaca las violaciones a los derechos sindicales y las consecuencias de las políticas del gobierno del presidente Calderón al haber aumentado el empleo informal (sin acceso a seguridad social vinculada al empleo) hasta llegar a más del 60% de la población ocupada —conforme a las nuevas mediciones del INEGI que lo estiman tanto en el sector formal como informal de la economía— y deteriorado la capacidad de las familias para acceder a una canasta básica, debido al desproporcionado aumento de los alimentos y el reducido incremento del salario mínimo.⁵⁵ Igualmente trata el retroceso impuesto por la reforma de la Ley Federal del Trabajo 2012 en temas de estabilidad laboral, atentando contra el derecho al trabajo y los demás contenidos en el PIDESC y el PSS (alimentación, salud, vivienda, etc.), dejando de lado en cambio la oportunidad de avanzar en la democratización y fortalecimiento del ejercicio de los derechos colectivos —especialmente en la calidad de la negociación colectiva y en la

⁵³ Por ejemplo, hay casos en Costa Rica donde se reclama el despido injustificado de directivas y miembros de sindicatos que después de diez años siguen sin resolverse. Los sindicatos denuncian que predominan las negociaciones directas entre empleadores y trabajadores para eludirlos, lo que fue considerado por la OIT violatorio del convenio 98. Aunque se tomaron algunas medidas para propiciar la conciliación en los conflictos, los sindicalistas han denunciado que los trabajadores estaban en desventaja en esos espacios de conciliación por falta de abogados, por lo que el resultado es siempre favorable a los empleadores y persisten las prácticas antisindicales, como el uso de listas negras de trabajadores considerados como activistas. En este sentido, los líderes denuncian un doble estándar en ese país: “por un lado, la promoción de una imagen de democracia y, por otra, la actitud real de incumplir con los aspectos básicos de esta” USAID-IDH (2009:13). Este estudio incluye una descripción minuciosa de la situación de los derechos laborales y el acceso a la justicia en todos los países de la subregión.

⁵⁴ Los informes del CEREAL y su crítica a la política laboral de México durante los últimos 22 años pueden consultarse en su página oficial (<http://www.fomento.org.mx/cereales/df.html>).

⁵⁵ El índice de tendencia laboral de pobreza de CONEVAL, cuya metodología se expone más adelante, revela que desde 2005, cuando empezó a calcularse a 2012, aumentó en casi un 25% la población que no podía adquirir una canasta básica con el ingreso de su trabajo. Véase al respecto <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Ingreso-Corriente-per-capita.aspx>

democratización sindical— así como en la creación de un sistema de justicia laboral oportuno, independiente e imparcial, si bien se introdujeron cambios en los procedimientos.⁵⁶

Los cuadros 8, 9 y 10 incluidos en el anexo ofrecen una comparación de algunos indicadores de la calidad de los empleos en los cinco países entre 2007-2011, considerando la tasa de asalarización (con el porcentaje más alto en Costa Rica y el más bajo en Nicaragua), desempleo urbano (el más alto en Costa Rica) y empleo vulnerable (trabajadores por cuenta propia y familiares y auxiliares en el total del empleo), mayor en El Salvador.

⁵⁶ Entre las restricciones a los derechos colectivos, además de cuestionar la reserva hecha por el gobierno al art. 8 del PSS, el Informe Alternativo menciona los requisitos y el procedimiento para formar un sindicato; las restricciones para que los extranjeros y menores de 16 años formen parte de las directivas, las cláusulas de exclusión por ingreso o separación (esta última eliminada por la Reforma laboral 2012), la naturaleza constitutiva y no declarativa del registro ante la autoridad, las restricciones impuestas a los trabajadores al servicio del estado para formar sindicatos, negociar colectivamente y ejercer el derecho de huelga, y, más en general- lo que distingue el caso mexicano de los centroamericanos- la persistencia de un arreglo de tipo corporativo- estatal que permite a las autoridades un control estricto de los dirigentes y castigar a los disidentes. Informe Alternativo (op. cit.: 66-68). En el informe de la Confederación Sindical Internacional (2013) se registra la práctica extendida de simulación en la negociación colectiva destinada a eludir la bilateralidad, que alcanza al 90% de los contratos existentes, así como otras maniobras destinadas a impedir la organización de sindicatos independientes y al despido de dirigentes y trabajadores por tal motivo. (CSI-ITUC-IGB, 2013: 54).

V. LOS CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL Y SALARIAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS PAÍSES EN MATERIA DE LOS DERECHOS AL TRABAJO DIGNO, LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN

Como hemos visto, una peculiaridad del campo de los derechos humanos laborales es que estos han sido históricamente reconocidos como derechos exigibles en la legislación nacional de la mayor parte de los países del mundo y receptados en los convenios de la OIT, a la vez que los trabajadores han sido considerados como sujetos de derechos que pueden demandar al Estado y los empleadores determinadas conductas. Más tarde, el “enfoque de trabajo decente” adoptado por la OIT y desarrollado en la primera década del siguiente, llevó a impulsar los derechos humanos laborales fundamentales incluidos en la declaración de principios de esa organización. En este sentido, no podría sostenerse que el enfoque de derechos sea novedoso en este ámbito, aunque sí lo sea hasta cierto punto la consideración del enfoque de derechos humanos en tanto que marco conceptual para el diseño, implementación y evaluación de la política laboral con la participación relevante de la sociedad.⁵⁷

Una primera cuestión al respecto es dilucidar cuáles serían los principales canales de transmisión (o puntos de intersección entre) de los derechos económicos y sociales de la población a la política laboral en los países considerados y, a la inversa, cómo esta política puede incidir de manera directa o indirecta sobre aquellos. Para comenzar a responder este interrogante, el cuadro siguiente (2) muestra la relación que existe entre las distintas dimensiones institucionales de la política laboral,⁵⁸ tomando en cuenta las atribuciones asignadas a los Ministerios de Trabajo y los derechos incluidos en el PIDESC.

Considerando los marcos normativos nacionales e internacionales y las competencias de los Ministerios como responsables de la política laboral en México y los países centroamericanos seleccionados, el cuadro 4 incluido en el anexo (donde se detallan las dependencias responsables) y el cuadro B incluido a continuación muestran que cada una de las principales dimensiones institucionales de la política laboral tiene la potencialidad de incidir de manera directa y específica en la efectividad de los derechos económicos y sociales seleccionados (arts. 6, 7 y 8, 11 y 12 del PIDESC), incluyendo también

⁵⁷ A diferencia de las objeciones que se han expuesto frente a la posibilidad de incorporar el enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, recogidas por Abramovich (Ibid.), los antecedentes expuestos tendrían que generar una mayor aceptación y aprovechamiento de este enfoque por parte de los actores participantes en el mundo del trabajo – especialmente por trabajadores que han sido titulares de derechos frente a los empleadores y están acostumbrados a un lenguaje de derechos así como a contar con medios judiciales para exigirlos- y por los propios gobiernos, encargados de la administración y la justicia laboral. Aunque en todos los países seleccionados existen instancias tripartitas y experiencias embrionarias de diálogo social, como se ha visto, superar la mala calidad o la insuficiencia de la representación es un factor prioritario a atender si se desea que la participación de la sociedad en la formulación, implementación y evaluación de la política laboral sea relevante, lo que hasta ahora no ha sucedido.

⁵⁸ El estudio realizado por Ruiz Durán y Galhardi (2013:23-24) clasifica las distintas políticas públicas que inciden en el mercado de trabajo de acuerdo a su grado de intervención como generales (política fiscal, política salarial y social, política educativa, política económica y sectoriales) y específicas (centradas en la inserción y reinserción laboral, incluyendo la orientación laboral, la formación para el empleo, la intermediación laboral, el análisis e información laboral; los servicios de fortalecimiento y/ o creación de MIPYMES, y la igualdad de oportunidades). Un segundo criterio las clasifica según el tipo de impacto en el mercado laboral como activas (servicios de apoyo para la búsqueda de empleo; capacitación y creación directa de empleo, asesoría e incentivos a las empresas) y pasivas (apoyo temporal al ingreso, seguro de desempleo y salario mínimo). Finalmente, un tercer criterio se refiere al tipo de orientación hacia la oferta laboral (formación profesional, entrenamiento, adecuación a demandas del mercado y observatorios de capacitación) y hacia la demanda laboral (observatorios laborales, bolsas públicas de empleo y mecanismos de articulación entre oferta y demanda).

los principios transversales asociados a estos. Dichos principios tienen que garantizarse en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política laboral para orientarla progresivamente hacia objetivos creíbles, pertinentes y compatibles con dichos derechos y evitar su desvío hacia otros fines que los pongan en peligro. Sin embargo, lo que la política laboral no puede hacer por sí misma, sino en conjunción con las demás políticas públicas, es garantizar la creación de empleo formal en la cantidad y calidad suficiente para que todas las personas accedan a un trabajo digno, ya que ello depende del contexto económico y productivo.

CUADRO 2
DIMENSIONES DE LA POLÍTICA LABORAL Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

| Derechos económicos y sociales (PSS y PIDESC) | | | | | Principios transversales | | |
|--|---|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--|--|
| Dimensiones/competencias de la Política laboral compartidas por los países seleccionados | Derecho al trabajo digno (arts. 6 y 7 del PIDESC) | Derecho a la alimentación (art. 11 PIDESC) | Derecho a la salud (art. 12 PIDESC) | Derechos sindicales (dimensión colectiva del derecho al trabajo digno, art. 6 y art. 8 del PIDESC) | Acceso a la Justicia y exigibilidad | Universalidad, derecho a la igualdad y no discriminación | Acceso a la información y la participación |
| Salarios mínimos | X | X | X | X | X | X | X |
| Condiciones de trabajo Justas | X | X | X | X | X | X | X |
| Capacitación, intermediación | X | X | X | X | X | X | X |
| Relaciones laborales (sindicatos/negociación colectiva/huelga/diálogo social) | X | X | X | X | X | X | X |
| Fiscalización/Inspección del Trabajo | X | X | X | X | X | X | X |
| Resolución y arbitraje de conflictos | X | X | X | X | X | X | X |

Fuente: Elaboración propia con base en legislación nacional e internacional. En relación a la legislación nacional ver fuentes mencionadas en el cuadro respectivo.

La vinculación de la política salarial con los derechos sindicales puede ayudar a aclarar esta interacción (positiva o negativa, según sea el caso) entre la dimensión institucional de la política laboral y los derechos económicos y sociales. Ello se debe a que el respeto al derecho de los trabajadores a organizarse de manera autónoma y contar con los recursos para negociar con sus empleadores y el gobierno, participando en forma relevante en el diálogo social, es un factor que aumentaría la probabilidad de que los objetivos de la política de salarios mínimos sean los que impone su definición

constitucional o legal, en tanto que garantía para la subsistencia del trabajador y sus familia. Por el contrario, la ausencia de sindicatos con autonomía y poder real de negociación o la ausencia de garantías cuando los derechos colectivos son vulnerados, puede llevar a que otros objetivos, como el control de la inflación o la conservación de ventajas competitivas estáticas, se impongan en las instancias de fijación de los salarios mínimos en detrimento del acceso de los trabajadores más vulnerables (jóvenes, mujeres, sin calificación, domésticos y del campo) a un ingreso suficiente. En tal caso, el derecho humano a la alimentación o a la vivienda, consagrado en los pactos internacionales, quedaría en riesgo.

La correspondencia e interacción entre estas dimensiones de la política laboral y los derechos seleccionados provenientes de los pactos internacionales es el resultado tanto de la interdependencia de los derechos económicos y sociales incluidos en el PSS y en el PIDESC, como del carácter sistémico de los derechos laborales contenidos en las legislaciones nacionales y convenios internacionales, que dan fundamento al diseño de dichas políticas. Es por ello que, además del derecho al empleo digno, la salud y la alimentación se incluyen en el cuadro los derechos sindicales, en tanto constituyen la dimensión colectiva del derecho al trabajo digno y junto con el acceso a la justicia constituyen una condición para hacer efectivos los demás derechos. A diferencia de los primeros y además de un valor en sí mismos, estos derechos tienen una “pertinencia instrumental”, porque hacen posible el ejercicio del derecho a un trabajo digno, a la alimentación y a la salud (considerados como de “pertinencia constitutiva”, al referirse a “capacidades básicas de la sociedad”), a la vez que son una condición para la participación de actores colectivos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, y la participación en el diálogo social.⁵⁹

Igualmente, se ha mostrado que la formalización del empleo a través de la firma de un contrato de trabajo escrito, sin ser un requisito legal, es en los hechos un factor que aumenta la probabilidad de que el trabajador acceda a las demás prestaciones a que tiene derecho, como la protección ante accidentes y enfermedades, las vacaciones, la salud o la seguridad social (Weller y Roethlisberger, 2011). Por ello consideramos aquí que tiene igualmente una pertinencia instrumental.

Desde esta perspectiva, una política laboral con enfoque en derechos humanos supondría que ésta se orienta, en su ámbito de competencia y a partir de un diagnóstico elaborado con la participación de la sociedad, a incidir sobre las causas estructurales (principal pero no exclusivamente) que dificultan o, de plano, impiden hacer efectivos estos derechos. La identificación de estas causas y sus consecuencias en la región centroamericana y en México, como se hizo en apartados anteriores, dio una idea de las debilidades de la política laboral y fundamenta la necesidad de contar con una metodología encaminada a diseñar, implementar y evaluar la política laboral con enfoque de derechos humanos.

Algunos ejemplos ayudan a precisar los canales de transmisión de la política laboral hacia el cumplimiento de los derechos al trabajo digno, la salud y la alimentación.

⁵⁹ La distinción entre las formas de pertinencia de los derechos (constitutiva, instrumental y la restrictiva) proviene del marco conceptual en que se basa el ACNUDH (2004) citado por Abramovich (2006:37). Se entiende por *pertinencia restrictiva* aquella que marca un límite al tipo de medidas que puede adoptar, en nuestro caso, la política laboral. Por ejemplo, aun cuando pudiera pensarse que la derogación de los derechos laborales adquiridos es una medida capaz de favorecer la atracción de inversiones en sectores intensivos en mano de obra y generar empleo formal, la regresión en estos derechos violaría los compromisos internacionales en materia de derechos humanos laborales del país que llegara a adoptarla. Ello ha quedado expresamente establecido no solamente en los pactos internacionales sino incluso en las cláusulas laborales de acuerdos comerciales como el CAFTA y el NAFTA.

La política salarial, especialmente la política de salarios mínimos, debería fortalecer o, en su caso, recuperar a través del diálogo social y las instancias tripartitas el sentido original de esta institución, orientada a garantizar la satisfacción de las necesidades de diverso orden del trabajador y su familia (muy especialmente las de alimentación, en lugar de que se haga cargo la política social). Como lo muestran los cuadros 1 y 4 del anexo y el cuadro B (p.58), este objetivo está plasmado en todas las constituciones y en la legislación laboral de los países considerados en este estudio. Esto no significa desatender criterios de racionalidad económica, pero en el marco de una política laboral con enfoque de derechos éstos no deben sobreponerse ni atentar contra el sentido social de esta institución, principalmente dirigida a los grupos más vulnerables (incluyendo a los informales), además de que puede impactar a toda la estructura de remuneraciones de un país al actuar como orientación de los incrementos en contratos individuales y en la negociación colectiva.

A su vez, la política de formalización de empleos a través de la coordinación de las autoridades laborales con otras instancias competentes y de campañas dirigidas a ese propósito, con la participación de los actores sociales, podría contribuir a disminuir el número de trabajadores informales asalariados, excluidos de la seguridad social y del acceso a prestaciones, aumentando la probabilidad de detectar el incumplimiento de las obligaciones de los empleadores y el costo de la transgresión. Sin embargo, la intervención de la política laboral no debería limitarse a castigar las violaciones o a repararlas, sino también a hacer posible el cumplimiento de las obligaciones patronales contribuyendo a crear incentivos para cerrar la brecha de productividad que se registra entre las empresas según su tamaño y sectores, aún cuando esta tarea suponga la coordinación con otras dependencias gubernamentales y requiera de la participación de actores sociales con poder real de negociación. En sí misma, la política progresiva de salarios mínimos en México, donde el rezago es mayor respecto del salario medio, debería actuar como un incentivo para la innovación, el incremento de la productividad en las pequeñas empresas y la reducción de los conflictos laborales, como lo señala la OIT (2011: 81).

La creación de condiciones favorables al ejercicio de los derechos colectivos, debido a su pertinencia sustantiva e instrumental, permitiría disminuir la asimetría de poder y hacer efectivos los derechos individuales y la mejora de las condiciones de trabajo, propias de un trabajo digno, con resultados positivos en el acceso a la salud y a la alimentación y, más en general, a un empleo digno con ingresos suficientes para atender las necesidades del trabajador y su familia, lo que llevaría a reducir la pobreza. Sin el ejercicio pleno de estos derechos es impensable que el diálogo social pueda resultar relevante para que se escuche la voz de los trabajadores y lograr políticas laborales amigables con los DESC.

Los principios transversales a considerar en el diseño e implementación de la política laboral tienen un papel central en la efectividad de los derechos para todos los ciudadanos, al garantizar la universalidad de los derechos económicos y sociales, la protección contra cualquier forma de discriminación (como la persistente brecha salarial entre hombres y mujeres) y el acceso a la justicia, cuando se transgrede este principio o cualquiera de los derechos humanos laborales vinculados a los económicos y sociales.

El acceso a la información es una condición necesaria, aunque no suficiente, para volver efectiva la participación de las organizaciones sindicales y de la sociedad civil en los procesos de diálogo social, especialmente aquellos que busquen mejoras en los niveles de productividad y un reparto justo de sus resultados en forma de empleos y salarios dignos, participando en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Por último, la universalidad, en cuanto al alcance de los derechos, significa el acceso a estos derechos de todos los asalariados (formales e informales) y no asalariados, coincidiendo con el enfoque

de OIT sobre “trabajo decente” (2002). Sin embargo, el acceso de los no asalariados a estos derechos supone alcances y modalidades distintos, ya que en este caso no existe un patrón o empleador para hacerlo responsable de prestaciones tales como vacaciones o aguinaldo o la seguridad social. Corresponderá en consecuencia al Estado, con la participación de la sociedad, diseñar los mecanismos para garantizar a estos trabajadores un trabajo digno, articulando políticas como la económica, la laboral y la social.

Como se dijo, en esta tarea no se parte de cero, ya que además de los marcos normativos nacionales que supuestamente deben orientar las políticas laborales en estos países y de la ratificación de los pactos internacionales (PIDESC y PSS), se cuenta con el antecedente de los esfuerzos realizados a lo largo de la década previa por la OIT para impulsar en la región el enfoque de trabajo decente dentro de los marcos regulatorios, en las políticas gubernamentales y en los acuerdos comerciales. Este enfoque ha derivado de la Declaración de Derechos Fundamentales de la OIT (1998) y la política de esta organización en torno al “trabajo decente”, incorporada por la mayoría de los países latinoamericanos en su legislación y en sus programas de acción.⁶⁰ Igualmente, la incorporación de compromisos en torno al respeto de los derechos laborales en los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA/RD y NAFTA) buscó supuestamente aumentar la efectividad, a la vez que impedir el retroceso en los derechos como estrategia competitiva y, sobre todo, mejorar las oportunidades de obtener el respaldo de los legisladores estadounidenses a los respectivos tratados (Mosley, 2011).

Aunque las cuatro dimensiones del enfoque de trabajo decente y los indicadores seleccionados para dar cuenta de su evolución han sido de gran utilidad para hacer el seguimiento de la calidad de los empleos en la región y se cuentan con estudios muy rigurosos al respecto, presentan algunas limitaciones si realmente se quiere medir la efectividad de los derechos considerando todos los atributos consignados

⁶⁰ De acuerdo con la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo todos los miembros de la OIT, que incluye a 179 países, hayan o no ratificado los convenios, están obligados a cumplir con estos derechos (prohibición del trabajo forzoso; prohibición de la discriminación en el empleo; eliminación del trabajo infantil y libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva). Si bien la OIT no tiene la capacidad de forzar al cumplimiento de sus normas, los países deben hacer informes periódicos sobre condiciones de trabajo y responder las resoluciones que se adopten en torno a las quejas que se presenten. El Comité de Libertad Sindical es el órgano encargado de recibir las quejas en cuanto a las violaciones a los derechos colectivos. Todos los países estudiados en este documento, como se ve en el cuadro 5-A incluido en el anexo, han ratificado los convenios que recogen los convenios fundamentales de la OIT, con la excepción de México, que no ha ratificado aun el convenio 98, aunque existe una recomendación favorable al respecto del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, emitida en 2013, al haberse suprimido la restricción derivada de la legalidad de las cláusulas de exclusión por separación, eliminadas en la reforma laboral de 2012. Bensusán, 2013.

en los instrumentos nacionales e internacionales.⁶¹ En gran medida, ello se debe a la dificultad para acceder a la información necesaria para construir indicadores que evalúen de manera más directa la distancia entre las normas y los hechos, lo que se agrava por la complejidad y el carácter sistémico de las regulaciones, que obligaría a tomar en cuenta las interacciones más importantes (derechos individuales, colectivos y seguridad social). Por ejemplo, se utiliza la tasa de participación femenina, la de desempleo por género y la brecha salarial entre hombres y mujeres para observar avances o retrocesos en la equidad, lo que es correcto, pero se avanza poco en cuanto al conocimiento de los obstáculos para que las mujeres accedan a la justicia cuando son violados sus derechos o ejerzan libremente sus derechos colectivos, condición para avanzar más rápido en la corrección de la desigualdad. En el tema del diálogo social, se utilizan como indicadores los emplazamientos y estallidos de las huelgas, el número de conciliaciones y el de los convenios colectivos. Así, un número mayor de conciliaciones y convenios y un número menor de estallidos de huelga en relación a los emplazamientos supondrían un avance en el diálogo social. Sin embargo, considerando la situación en el ejercicio de estos derechos en México y en los países centroamericanos, podría pensarse que la caída en el número de las huelgas y el aumento de las conciliaciones y los convenios colectivos (que no se sabe si fueron o no firmados por sindicatos, como sería el caso de Costa Rica, o si son simplemente contratos de protección al empleador como en Guatemala o en México), podría expresar justamente lo contrario: aumento de las restricciones que los gobiernos y los empleadores imponen para impedir el pleno ejercicio de los derechos colectivos (sindicalización, negociación colectiva auténtica y huelga), lo que constituye una precondition de un diálogo social con posibilidades de dar resultados equitativos. De esta manera, la preocupación dominante en los gobiernos de estos países por la paz laboral como manera de atraer inversiones y crear un clima propicio para los negocios, conseguida a través de la extendida represión y la simulación en el ejercicio de los derechos colectivos, no solo no podría detectarse con este tipo de indicadores sino que se podría enmascarar y presentar como un logro derivado del diálogo social.⁶² Todo ello pone de manifiesto la necesidad de construir otros indicadores y la utilidad de los estudios cualitativos que consideren los contextos específicos y favorezcan la interpretación de los resultados obtenidos a partir de indicadores cuantitativos.

⁶¹ Un ejemplo valioso es el estudio realizado para el caso de México por Galhardi, 2012. Como continuación de este estudio, que considera las posiciones de las entidades federativas en el valor del índice de cada eje o dimensión del trabajo decente, bajo el auspicio de la OIT y de la UNAM se realizó una importante investigación que buscó detectar las buenas prácticas en la política laboral de diversas entidades federativas mexicanas, seleccionadas por el sector de actividad predominante (primario, secundario y terciario). (Ruiz Durán y Galhardi: 2013). Si bien el análisis de la información (obtenida a partir de las encuestas, fuentes documentales y entrevistas a profundidad a las autoridades responsables de los programas) da una idea precisa de la manera en que el enfoque de trabajo decente se ha traducido en la adopción de prácticas innovadoras e incluso se incluye como criterio el impacto de tales medidas (además de su pertinencia, sostenibilidad y eficiencia, entre otros), sería necesario profundizar en el futuro esta línea de investigación a través de un diseño metodológico capaz de captar el contraste entre los objetivos de las políticas laborales (considerando los criterios de clasificación utilizados por los autores), los obstáculos que implica su implementación y el impacto resultante en el ejercicio efectivo de los derechos y, por ende, en la calidad de los empleos, incluyendo la perspectiva de los beneficiarios de estas prácticas. Como ya se dijo, el reto principal sería superar la insuficiente información de que se dispone en relación al desempeño real de las instancias competentes y los programas en materia de política laboral en México y los demás países centroamericanos.

⁶² Justamente, esa sería la razón por la que una verdadera auditoría de la política laboral exigiría crear nuevos módulos en las encuestas de empleo que capten la percepción de los trabajadores, mejores registros administrativos y judiciales que permitan seguir el desempeño de las instancias responsables y exigir rendición de cuentas y estudios cualitativos que completen y den sentido a lo que resulta de la construcción de indicadores, tal como se propone más adelante.

En suma, a pesar de los derechos reconocidos a los trabajadores en la legislación nacional, las obligaciones legales internacionales contraídas por los respectivos países y los esfuerzos realizados bajo el enfoque de trabajo decente, todavía hay un largo camino por recorrer para saber en qué medida las políticas laborales están realmente considerando, más allá del discurso, los objetivos que están detrás de los instrumentos nacionales e internacionales de protección laboral.

Aunque la política laboral de México y los países centroamericanos seleccionados sigue formalmente en sus competencias y distintas dimensiones los imperativos impuestos por los respectivos marcos normativos y los derechos económicos y sociales, los indicadores del mercado de trabajo recogidos en apartados anteriores y en el anexo revelan que no se concede en los hechos un lugar prioritario al compromiso de hacer efectivos los derechos ni la acción gubernamental ha sido persistente o eficaz en este intento. Por el contrario, bajo el modelo económico centrado en las exportaciones de bajo valor agregado asumido por la política laboral —aunque se contraponga al enfoque de trabajo decente— ésta se volvió un instrumento de los objetivos de políticas macroeconómicas que sacrificaron la generación de empleo formal y los salarios, afectando el acceso al trabajo digno. Se trató además de políticas decididas por lo general fuera del ámbito laboral —generalmente en las secretarías de hacienda o economía— impuestas desde arriba (*top down*) sin la participación de la sociedad, ante el debilitamiento de los viejos actores corporativos (México) o la ausencia de organizaciones sindicales y de la sociedad civil con el poder de negociación necesario para ser reconocidas como verdaderos interlocutores (demás países estudiados).

Por el contrario, una política laboral con enfoque de derechos, supone dar poder a sus titulares, es decir, a los trabajadores y sus organizaciones (Abramovich y Pautassi, 2006), lo que implica corregir la asimetría de poder entre éstos y sus empleadores, agravada por el enfoque predominantemente pro- empresarial de la política laboral que a llevó a permitir mayor discrecionalidad a los empleadores en la contratación y uso de la fuerza de trabajo, a la par que se impedía, debilitaba o desnaturalizaba la representación colectiva de los trabajadores.

Lo que se quiere destacar es que, puesto que el enfoque de derechos supone la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de la política, la corrección de la asimetría de poder y la promoción de la acción colectiva debe ser vista tanto como una condición, como un resultado de este enfoque. Se requiere para ello, siguiendo a Cunill Grau (2010:16) “una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, *accountability* y un vigoroso espacio público... en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social” (Ibíd.).

Un aspecto a superar es cómo incluir dentro de las actividades y estrategias, la participación de los actores con intereses encontrados en la formulación, evaluación e implementación de la política (como sería el caso de trabajadores y empleadores). Al respecto, resulta pertinente el enfoque de la gobernanza que marca “los límites del gobierno a través de un solo actor” así como los estudios de “redes de políticas”, entendidas como “el conjunto de relaciones relativamente estables que, a partir de la percepción de la interdependencia, se crea entre actores públicos y privados, para intercambiar recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal” (Agranoff, 2010, Porrás y Pinto, 2010 y Rhodes, 1997, citados por Cunill Grau, 2010:11).

Puesto que como señala Cunill Grau (Ibíd.), una política con enfoque de derechos supone “soluciones integrales”, a través de la interacción de una gran cantidad de actores gubernamentales, la “gobernanza sistémica” se presenta como “una condición insoslayable” para coordinar diferentes actores en torno a “una visión común”. En este caso se buscaría antes que nada la generación de empleo en condiciones justas y equitativas, lo que no puede depender exclusivamente de la política laboral, aunque

ésta requiere de la autonomía necesaria para dar fuerza a sus compromisos en torno al respeto y garantías debidas a los DHES. Sin embargo, es claro que no existen políticas laborales “universales” que satisfagan las necesidades de todos los países, ni siquiera en el caso de los países centroamericanos estudiados y México que, si bien comparten similitudes por su forma de inserción en la economía mundial, tienen trayectorias y problemáticas específicas por lo que se refiere a sus actores e instituciones laborales.⁶³

Esta autora identifica en la “estrategia de gobernanza” en torno a los propósitos de las políticas con enfoque de derechos, tres dimensiones para lograr la cooperación de actores gubernamentales corresponsables en la protección de un derecho instituido, en este caso los derechos económicos y sociales en torno al trabajo digno, la salud y la alimentación. En primer lugar, la dimensión instrumental, a partir de mecanismos integradores que lleven a definir los compromisos de desempeño, las modalidades de cumplimiento y su evaluación. Esto implica la “institucionalización de mecanismos de influencia mutua en procesos de decisión sobre objetivos, metas y resultados, que sirvan para balancear las diferencias reales o percibidas de poder” ya que éstas diferencias podrían obstaculizar “el trabajo intra o inter sectorial” (op. cit: 12).⁶⁴ Las otras dos son la dimensión espacial (creación de espacios de “comunicación recíproca” que “reenmarquen las diferencias de intereses y aumenten la percepción de interdependencia”) y la dimensión de valores. En cuanto a los valores, Cunill Grau sostiene que “el carácter de las metas” y sus indicadores de cumplimiento deben ser considerados como claves para generar gobernanza sistémica y evitar incentivos que lleven a la competencia destructiva, es decir incentivos que vayan en contra de hacer efectivos, en el caso que nos ocupa, los principios de una política laboral centrada en derechos.

Igualmente importante es el señalamiento de que los funcionarios públicos encargados de implementar las políticas se hayan apropiado del “enfoque de derechos” y puedan dar lugar a “gestión integrada y deliberativa” y a “una comunidad de prácticas” (Ibíd.:13). Nuevamente, en el caso de la política laboral, supone un esfuerzo de integración dentro del mismo Ministerio de Trabajo y entre los diversos ministerios que inciden directa o indirectamente en los resultados de la política laboral, como el Ministerio de Hacienda, Economía, Educación y Desarrollo Social (o equivalentes), compartiendo los recursos y conocimientos de cada sector, lo que supone “algo más” que coordinación.

La deliberación es un compromiso con la democracia y es la única manera aceptable bajo sus cánones para asumir la existencia de diversos puntos de vista en problemas de gran complejidad que exigen soluciones creíbles, persistentes, racionales, imparciales, justas y legítimas. Ello supone la construcción de un espacio público entre Estado y ciudadanos en torno a una política laboral con enfoque de derechos, que permita contrabalancear la asimetría de poder, permitiendo que se exprese la voz de los más vulnerables y excluidos y un círculo virtuoso entre derechos sociales y derechos políticos. Por ese motivo, Cunill Grau (2010) pone el acento en “el contenido político y deliberativo de la participación ciudadana, su inclusividad y autonomía”.

⁶³ Véase al respecto, Spiller y otros, 2008:8.

⁶⁴ Cunill Grau (2010:12) hace alusión a los condicionantes de la política social a cargo de ministerios sociales que suelen quedar sometidos a los estándares de los ministerios de hacienda en materia presupuestal o de desempeño. En el mismo sentido, la definición de la política laboral recae en Ministerios de Trabajo que han perdido protagonismo, autonomía y recursos bajos las políticas orientadas al mercado. Por ello la recuperación de la autonomía y, a la vez, la “gobernanza sistémica” para llevar delante de manera coordinada entre diversas agencias gubernamentales el propósito de la generación de empleos dignos en la región son condiciones necesarias, aunque no suficientes, de una política laboral con enfoque de derechos. La participación de actores dotados de recursos tendientes a suavizar la asimetría de poder es igualmente un requisito, que supone un gran reto en la región.

Los estudios sobre el juego de las políticas públicas ponen de manifiesto algunas consideraciones que deben tomarse en cuenta en relación a la formulación e implementación de la política laboral con enfoque de derechos. En primer lugar, se destaca que muchas veces la implementación de la política es más importante que la orientación de la misma para lograr los objetivos buscados. Su credibilidad frente a los actores sociales es también un factor que aumenta la probabilidad de que la política sea efectiva. Además se señalan algunas características que deben tener estabilidad pero a la vez ofrecer la posibilidad de adaptarse a los cambios económicos o a los fracasos, resultar coherentes a través de la coordinación con múltiples actores, estar bien implementadas y aumentar el bienestar y la provisión de bienes públicos, en lugar de intereses particulares (Spiller, y otros, 2008:13).

En este contexto más amplio, surge el interrogante sobre cuál sería el papel del Estado para impulsar los derechos humanos laborales de la ciudadanía. De acuerdo al desarrollo de los DIDH, se entiende que las obligaciones del Estado en cuanto a los derechos económicos y sociales acá estudiados asumen diversas modalidades (Abramovich, 2006:43; Vázquez y Delaplace, 2011:42-43).

Obligación de respetar: los órganos del Estado no deben violar ni por acción ni por omisión los derechos económicos y sociales, en este caso, el derecho al trabajo, la alimentación, la salud y los derechos sindicales, que son una condición para hacer efectivos los demás.

Obligación de proteger: deben evitar que terceros (como las empresas, los sindicatos y otros) los violenten.

Obligación de garantizar: deben organizar el aparato estatal con miras a hacerlos efectivos.

Obligación de satisfacer o tomar medidas para que las personas ejerzan sus derechos, considerando la obligación de prevenir las violaciones, investigar las que se cometan; sancionar a los autores y reparar los derechos de los afectados por dichas violaciones.

Sin embargo, como hemos visto en apartados anteriores, la situación en los países centroamericanos y México en cuanto al ejercicio de los derechos laborales dista mucho de reflejar el cumplimiento de las obligaciones de los estados nacionales recién descritas por las siguientes razones: a) la existencia de altos porcentajes de trabajadores en empleos informales (asalariados y no asalariados), de muy baja productividad, con escasa calificación y condiciones de trabajo que no respetan los mínimos legales a que tienen derecho los asalariados. Todo ello revela déficits en el acceso de la población a un trabajo digno (art. 6 del PIDESC) y tiene graves consecuencias tanto en los altos niveles de pobreza y desigualdad como en el desarrollo económico; b) la falta o insuficiencia de los mecanismos y recursos destinados a la capacitación de los trabajadores en general y, en su caso, el incumplimiento de las obligaciones de los gobiernos y empleadores al respecto, lo que afecta la productividad laboral (aunque otros factores como la inversión y la tecnología son igualmente determinantes) e imposibilita el acceso a condiciones de trabajo dignas, una carrera laboral ascendente y a la movilidad laboral sin merma de sus condiciones de vida, contraviniendo lo exigido por el PIDESC y el PSS,⁶⁵ c) la fijación de salarios mínimos insuficientes o, en su caso, su baja efectividad, especialmente en el caso de los grupos más

⁶⁵ Un estudio sobre el crecimiento del empleo en Centroamérica muestra que la mayoría es de baja calificación y se sigue concentrando en la “vieja economía”, salvo en el caso de Costa Rica, donde han crecido las ocupaciones de alta calificación y en sectores que previamente no eran significativos como la fabricación de microchips, la tecnología de la información, instrumentos, aparatos médicos y de comunicación. Los demás países se especializan en exportaciones intensivas en mano de obra no calificada, lo que no resultará sustentable en el mediano plazo y exige que se eleve la escolaridad y la capacitación de los recursos humanos para promover la inversión en manufactura y servicios de alto valor agregado. (Bashir y Oviedo, 2013:13-15).

vulnerables, lo que impide cubrir satisfactoriamente una canasta básica incumpliendo con las obligaciones respecto al derecho a la alimentación (art. 12 PIDESC), especialmente en el caso de los grupos protegidos de manera especial por el art. 6 del PIDESC (jóvenes, mujeres, adultos mayores, discapacitados, domésticos y trabajadores del campo); d) las casi insuperables trabas para el ejercicio pleno del derecho a la sindicalización, contratación colectiva y huelga, lo que acentúa la asimetría de poder entre trabajadores y empleadores, dificulta el ejercicio del conjunto de los derechos económicos y sociales e impide la formación de actores colectivos con la autonomía y los recursos de poder necesarios para participar en el diálogo social encaminado a resolver problemas como la baja productividad, que inciden en los bajos salarios. Estos déficits atentan contra la dimensión colectiva del derecho a un trabajo digno (art. 6 del PIDESC), contra los derechos sindicales consignados en el art. 8 del PIDESC⁶⁶ y contra el principio transversal en cuanto a la participación de los trabajadores en el diseño, implementación y evaluación de la política laboral, ausencia que no ha podido ser compensada por la mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil; e) la ausencia, insuficiencia o irrelevancia de las políticas de formalización del empleo asalariado y fiscalización de las condiciones de trabajo, a cargo de la inspección del trabajo, lo que aunado a las políticas de flexibilización laboral, agrava la informalidad e impide obtener un trabajo digno con acceso a prestaciones y seguridad social así como garantizar condiciones de trabajo seguras y, por ende, el derecho a la salud (art. 11 del PIDESC); f) las deficiencias en los sistemas de justicia laboral y resolución de conflictos individuales y colectivos, que dejan en la impunidad la gran mayoría de las violaciones a los derechos laborales tales como las garantías de estabilidad laboral y salario mínimo suficiente para atender las necesidades de diverso orden del trabajador y su familia, el límite a la duración de la jornada, el acceso a prestaciones (aguinaldo, vacaciones, seguridad social) y el ejercicio de los derechos colectivos, todos ellos protegidos por el PIDESC en sus artículos 6, 7, 8, 11 y 12, como se mostró en apartados anteriores. (Grau Crespo y Molina Rojas, 2010; Grau Crespo y Lexartza Artza, 2010; Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, 1997-2006).

En resumidas cuentas, dos cuestiones insuficientemente atendidas por la política laboral en los países considerados se presentan como cruciales para lograr mejores resultados que los que se han conseguido hasta ahora. En primer lugar, se trataría de fortalecer la aplicación de los derechos (*enforcement*). Dada la dificultad que tienen los trabajadores en lo individual para reclamar sus derechos durante la vida de la relación laboral (ya que las reclamaciones ante la justicia tienden a presentarse al fin de la relación laboral, dejando en la impunidad la mayor parte de las violaciones), la política laboral debería impulsar una mayor fiscalización por parte de la autoridad. Ello se haría con propósitos preventivos, disuasivos y, en su caso, punitivos y de reparación del daño. Además se deben reconocer plenamente los derechos colectivos y hacer efectivas las garantías para el acceso a una justicia imparcial y oportuna ya que, como hemos mostrado, es acá donde las fallas son mayores.

En segundo lugar y vinculado a lo anterior, se destaca la necesidad de hacer posible la participación de una pluralidad de actores de la sociedad dotados de legitimidad y representatividad —especialmente de los trabajadores inscritos en sindicatos con autonomía y recursos institucionales de poder, junto a las organizaciones de la sociedad civil— en la formulación, implementación y evaluación de la política laboral.

A partir del marco analítico expuesto, en el siguiente apartado se incluye una propuesta metodológica para diseñar, implementar y evaluar una política laboral con enfoque de derechos humanos.

⁶⁶ México es el único de los cinco países que ha hecho una reserva respecto del art. 8 del PIDESC.

VI. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA INTEGRAR LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA POLÍTICA LABORAL Y SALARIAL

De acuerdo a Balakrishnan, Elson y Patel (2009) la auditoría de una política pública persigue un objetivo “menos ambicioso” que la evaluación de impacto y se dirige a “examinar cómo se ha conducido una política” en relación al cumplimiento de un derecho particular y al proceso por el cual se formula e implementa dicha política. Puede hacerse a partir de indicadores cuantitativos y del examen cualitativo de la legislación y su cumplimiento (cómo opera en los hechos). Como señalan Vázquez y Delaplace (2011:55), cada una de las etapas del ciclo de la política laboral puede ser evaluada, desde la manera en que se toman las decisiones (nivel de participación de la sociedad, por ejemplo, en la determinación de los salarios mínimos, con respeto al principio de igualdad y no discriminación) y diseñan los programas o instrumentos de intervención y su gestión, hasta los resultados de la política y su impacto en la corrección de los problemas que se busca atacar (por ejemplo, insuficiente alimentación, violaciones a la libertad sindical o falta de acceso a la salud).

Bajo estas consideraciones, en este documento proponemos los siguientes pasos:

1. Elaboración del mapa de los derechos (al trabajo digno, salud y alimentación): descripción del contenido, los componentes y los atributos de cada uno de los derechos considerando la definición dada por el comité del PIDESC y su correlación con los marcos normativos nacionales. Este paso se desarrolla en este mismo apartado mientras los demás se incluyen en el siguiente.
2. Selección de los Indicadores pertinentes de derechos económicos y sociales (trabajo digno, salud, alimentación) que reflejen la situación y, en su caso, el progreso o retroceso en la incorporación e implementación de un enfoque de derechos en la política laboral que aumente la efectividad de los mismos, tomando en cuenta los problemas que causa el incumplimiento.⁶⁷
3. Construcción de índices, de acuerdo a la importancia para los DES, de forma tal de reducir el número de indicadores. En este documento proponemos dos índices: a) el que denomina CONEVAL como índice de tendencia laboral de la pobreza y mide la evolución del porcentaje de personas que no puede adquirir una canasta básica a partir de los ingresos y b) índice de efectividad de DES, considerando sus distintos componentes o atributos (retomado de Bensusán, 2006).
4. Elaboración de dos matrices de marco lógico para incorporar cada uno de los derechos en la política laboral. Los fines y objetivos serían justamente el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de DH en cuanto al acceso al trabajo digno y los procesos participativos en la formulación, implementación y evaluación de la política laboral. Los indicadores tendrán que expresar principalmente el cumplimiento de los mismos (Vázquez y Delaplace, 2011:55).

⁶⁷ Por ejemplo, si se trata del derecho a la alimentación adecuada, los indicadores que nos interesan desde la perspectiva de la política laboral se refieren principalmente a los que muestren la corrección de un aspecto de lo que se denomina como “inseguridad alimentaria” y es aquel que tiene que ver con la imposibilidad o dificultad económica para acceder a los alimentos derivada de la insuficiencia o falta de ingresos provenientes del trabajo.

5. Análisis de los retos para incorporar los derechos humanos económicos y sociales en la política laboral en los países seleccionados.

A. EL MAPA DE LOS DERECHOS

En este primer paso, se retoman puntualmente las Observaciones del Comité de Derechos Económicos y Sociales (CPIDESC) respecto de los derechos seleccionados, mismas que incluyen el contenido normativo, las obligaciones de los Estados partes, los incumplimientos, la aplicación en el plano nacional y las obligaciones de los actores que no sean Estados partes. Estas observaciones, junto con los diagnósticos presentados antes en relación a la situación de los países seleccionados, constituyen el fundamento de la selección de indicadores que se ofrecerá en el siguiente apartado. Se han tomado estas observaciones como principal fuente del marco normativo debido a que el PIDESC es el instrumento que regula de manera más exhaustiva y en forma coincidente con el PSS.

Cabe señalar que en adelante se hará una exposición detallada de las observaciones relativas al art. 6 del PIDESC (y a su relación con el 7 y 8) en tanto las obligaciones de los Estados partes para hacer efectivo este derecho corresponden, de manera directa, a la competencia de los ministerios de trabajo y constituyen imperativos de la política laboral en los países considerados, objeto de este estudio.

1. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC)

Contenido normativo

Se trata de un derecho tanto individual como colectivo, a la vez que incluye todo tipo de trabajos, autónomos o dependientes sujetos a un salario. En el artículo 7 se hace explícita su dimensión individual al reconocer a toda persona el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, con especial énfasis en la seguridad de las condiciones de trabajo. En el artículo 8 se define su dimensión colectiva, al reconocer a los trabajadores el derecho a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección y a que los sindicatos funcionen libremente.

El derecho al trabajo es definido “de manera general y no exhaustiva” en el artículo 6 del PIDESC. Comprende “el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y tomar las medidas adecuadas para garantizar este derecho”. No se trata de cualquier trabajo sino de un trabajo digno: respetuoso de los derechos fundamentales de la persona humana incluyendo el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio del empleo y los derechos laborales en lo cuanto a condiciones de seguridad laboral y remuneración, lo que de acuerdo al artículo 7 debe permitir a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias.

Este derecho incluye el derecho a no ser obligado a efectuar un trabajo; a acceder a un sistema de protección para acceder al empleo y a no ser privado injustamente del trabajo, lo que de acuerdo al convenio 158 de la OIT supone ofrecer motivos válidos para el despido y el derecho a interponer recursos

jurídicos y de otro tipo en caso de que sea improcedente, incluyendo las indemnizaciones.⁶⁸ Sin embargo, no debe ser entendido “como un derecho absoluto e incondicional a obtener un empleo”.

Se hace referencia a que los estados partes deben adoptar las medidas legislativas o de otro tipo para reducir el número de trabajadores en la economía sumergida, carentes de protección, lo que debe reflejar el hecho de que estos trabajadores se encuentran en su mayoría en esta situación como una estrategia de sobrevivencia y no como una elección. Por ello los empleadores están obligados a cumplir con la legislación y declarar ante las autoridades correspondientes a estos trabajadores, de modo que disfruten de los derechos contenidos en los arts. 6, 7 y 9 del PIDESC. Igualmente se establece que el trabajo doméstico y agrícola debe ser debidamente protegido por la legislación al mismo nivel que los otros trabajadores.

Para ejercer estos derechos, se deben considerar los siguientes aspectos, que son interdependientes y esenciales, aunque su aplicación dependerá de las condiciones existentes en cada Estado parte:

1. Disponibilidad: debe contarse con servicios especializados para identificar el empleo disponible y acceder a él.
2. Accesibilidad: El mercado de trabajo debe permitir el acceso de toda persona bajo la jurisdicción de un Estado parte, considerando tres dimensiones: igualdad de oportunidades y trato en materia de empleo y ocupación, adoptando estrategias y medidas que impidan la discriminación en cuanto al empleo; accesibilidad física y accesibilidad a la información sobre el mercado de trabajo.
3. Aceptabilidad y calidad: Condiciones justas y favorables de trabajo, incluyendo condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y a elegir y aceptar libremente el empleo.

Además de lo anterior, se especifican seis cuestiones que atañen a los grupos más vulnerables o con déficits en la equidad.

Sobre las mujeres y el derecho al trabajo, se establece la necesidad de contar con sistemas de protección que permitan luchar contra la discriminación de género y garantizar la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, asegurando igual salario por trabajo de igual valor. En particular se menciona que el embarazo no debe ser obstáculo para acceder al empleo ni causar la pérdida del mismo.

En cuanto a los jóvenes —y en particular para las mujeres jóvenes, con menor acceso a la educación— se exige que se adopten políticas de educación y de formación profesional adecuadas.

Respecto del trabajo infantil se reafirma “la necesidad de proteger al niño de la explotación económica, para permitirle aspirar a su pleno desarrollo y adquirir la formación técnica y profesional, según se indica en el párrafo 2 del artículo 6”.

⁶⁸ Cabe señalar, como lo hace la Observación 18, que el Convenio 122 de la OIT de 1964, sobre el derecho al empleo, se refiere al “empleo pleno, productivo y libremente elegido”, por lo que los Estados partes deben crear las condiciones para que ello ocurra, además de que se debe eliminar el trabajo forzado. El Comité de DESC reconoce sin embargo que existen obstáculos estructurales ajenos a la voluntad de las partes para que se cumpla el art. 6 del PIDESC, que es el instrumento que define de manera más extensa este derecho.

Sobre las personas con discapacidad y la no discriminación, se señala que tienen el derecho a la oportunidad de ganarse la vida a través de un empleo libremente escogido y que los Estados partes deben tomar medidas para que lo obtengan y conserven, con la posibilidad de progresar profesionalmente para facilitar su inserción en la sociedad.

Por último, respecto de los trabajadores migratorios y sus familiares, se retoma el principio de no discriminación y se reconoce el derecho a las mismas oportunidades de empleo, por lo que deben diseñarse planes de acción nacionales para promover dichos principios a través de medidas legislativas y de otro tipo adecuadas.

En cuanto a las obligaciones de los Estados partes se señala las siguientes:

1. Jurídicas de carácter general: realización progresiva del derecho al trabajo, “avanzando lo más expedita y eficazmente posible”, adoptando medidas en búsqueda del pleno empleo. Independientemente de los recursos disponibles, hay obligaciones inmediatas: garantizar que el derecho al trabajo se ejerce “sin discriminación alguna” y “adoptar medidas” para realizar el art. 6. Estas medidas (legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo) deben ser “deliberadas, concretas e ir dirigidas hacia la plena realización del derecho al trabajo”. Lo más importante es que no pueden adoptarse, en principio “medidas regresivas” y corresponde al Estado demostrar que se han considerado todas las opciones y “están plenamente justificadas... en el contexto del pleno uso de los máximos recursos disponibles por los Estados Partes”;
2. Jurídicas específicas: hacer respetar la prohibición del trabajo forzoso y abstenerse de denegar o limitar el acceso a todas las personas, especialmente a las menos favorecidas, al igual que a los grupos en esa condición, como los presos o detenidos, minorías y migrantes, mujeres y jóvenes, adoptando las medidas conducentes a ello. Igualmente se debe prohibir el trabajo de menores de 16 años, adoptar medidas que garanticen el acceso igual al trabajo y la capacitación, evitando que las medidas de privatización socaven los derechos de los trabajadores y que la flexibilidad laboral afecte la estabilidad en el empleo o reduzca la protección al trabajador.⁶⁹ Esta obligación exige que el Estado adopte sistemas jurídicos que reconozcan el derecho al trabajo y una política nacional así como un plan detallado para su aplicación “con miras a estimular el crecimiento y el desarrollo económico, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y el subempleo”. Se destaca la necesidad de adoptar un mecanismo de indemnización en caso de pérdida de empleo y crear un servicio de empleo, público o privado, nacional o local. Igualmente, se indica que se deben adoptar programas educativos e informativos para crear conciencia sobre el derecho al trabajo;
3. Obligaciones internacionales, centradas en la cooperación y en la promoción de este derecho en acuerdos y negociaciones bilaterales o multilaterales, y cuando sean miembros de organismos financieros internacionales, señalando que en caso de que se

⁶⁹ Desde esta perspectiva, podría argumentarse que la reforma laboral adoptada en noviembre de 2012 en México vulnera esta obligación del Estado mexicano a través de un acto de comisión, al haber reducido la protección al trabajador en caso de pérdida de empleo y afectado la estabilidad laboral a través de contratos temporales, como el de aprendizaje.

adopten políticas de ajuste éstas no deben afectar el derecho al trabajo ni un efecto negativo en los grupos más desprotegidos, y

4. Obligaciones básicas: La obligación fundamental mínima supone garantizar la no discriminación y la igualdad de protección del empleo, lo que exige garantizar el derecho de acceso al empleo, especialmente de los no favorecidos y marginados; evitar medidas que aumenten la discriminación y aplicar una estrategia y plan de acción nacionales de empleo, con indicadores que puedan medirse y revisarse periódicamente, que considere “ las preocupaciones del conjunto de los trabajadores, en el marco de un proceso participativo y transparente que incluya a las organizaciones patronales y sindicatos”.

Incumplimientos a las obligaciones de respetar, proteger y aplicar

Las observaciones del Comité distinguen entre “la incapacidad y la falta de voluntad de los Estados para cumplir con sus obligaciones”, ya que el artículo 6 del PIDESC señala que el Estado está obligado a tomar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. La penuria de recursos puede ser una justificación para no cumplir siempre que el Estado demuestre que ha dado prioridad a sus obligaciones. También se distingue entre las vulneraciones provenientes de la acción directa del Estado (o sus entidades) y de la insuficiencia de las medidas adoptadas (actos de comisión u omisión). Un ejemplo de acto de comisión es la aprobación de una legislación o políticas que sean incompatibles con las obligaciones internacionales relativas al derecho del trabajo.

Cabe señalar que la prohibición de discriminación es una obligación de cumplimiento inmediato y no depende de los recursos disponibles. Las medidas regresivas no son permitidas, mencionándose el ejemplo, entre otros, de la instauración del trabajo forzoso o la revocación de una norma que proteja a los trabajadores ante despidos improcedentes, lo que se entendería como una violación de la obligación de respetar el derecho al trabajo. Cuando los estados se abstienen de adoptar medidas adecuadas para proteger a las personas bajo su jurisdicción frente a violaciones a su derecho al trabajo por parte de terceros, se entiende que se está faltando a su obligación de proteger. Por ejemplo, ante el hecho de un despido improcedente. En cambio, cuando se abstienen de adoptar las medidas necesarias para garantizar la realización de un derecho, como la adopción de una política nacional en materia de empleo, cuando se dedica a ello un presupuesto insuficiente o no se controla la realización del derecho al trabajo a nivel nacional, tomando en cuenta los criterios e indicadores relativos a este derecho, o cuando no se establecen programas de formación técnica y profesional, se estaría ante un incumplimiento de la obligación de aplicar.⁷⁰

Entre las medidas que los Estados deberían adoptar para aplicar el derecho al trabajo se enumeran las siguientes: a) Establecer mecanismos nacionales de control de la aplicación de las estrategias y planes nacionales en materia de empleo; b) incluir disposiciones sobre objetivos cuantitativos y un calendario de ejecución; c) establecer los medios que permitan respetar los criterios fijados en el plano nacional;

⁷⁰ Puede suponerse que, si bien subsisten lagunas o fallas en los diseños institucionales que llevan a la desprotección de ciertos grupos de trabajadores, como los domésticos, los trabajadores del campo, los de industrias familiares o los trabajadores por cuenta propia, los obstáculos al acceso al trabajo digno en la subregión estudiada radican principalmente en los incumplimientos de la obligación que los estados tienen de aplicar la legislación y proteger a los trabajadores frente a las violaciones de terceros. Sin embargo, con frecuencia el Estado, como empleador, incurre en las mismas prácticas violatorias del derecho al trabajo que los particulares, como los despidos improcedentes, la falta de consideración del principio de igual salario por igual trabajo o el uso de modalidades de contratación que buscan denegar el acceso a derechos básicos, como las prestaciones o la seguridad social.

d) colaborar con la sociedad civil, los expertos en cuestiones laborales, el sector privado y las organizaciones internacionales”. Se deben identificar los factores y obstáculos que impiden cumplir con sus obligaciones. Hay que destacar que en las observaciones sobre el art. 6 del PIDESC se reconoce que “la negociación colectiva es un instrumento de importancia fundamental en la formulación de políticas de empleo” (CPIDESC, Observaciones..., párrafo 39); e) la adopción de la estrategia nacional basada en los principios de derechos humanos, cuyo fin es el de garantizar progresivamente el pleno empleo, exige dotarla de recursos y utilizarlos considerando la mejor relación entre costo-eficacia; debe hacerse con base en el pleno respeto a los principios de responsabilidad, transparencia y participación efectiva de los grupos interesados, incluyendo a la comunidad, las asociaciones de protección y promoción de los derechos laborales y los sindicatos. Esta participación debe centrarse en la definición de prioridades, la adopción de decisiones, la planificación, la aplicación y la evaluación de la estrategia para promover el empleo) los estados partes deben adoptar medidas apropiadas para que en el ejercicio de sus actividades tanto “el sector privado como público tengan conciencia del derecho al trabajo...”. f) la estrategia nacional de empleo debe considerar la necesidad de eliminar la discriminación, el acceso equitativo a los recursos económicos y a la formación, con énfasis en las mujeres, personas y grupos más desfavorecidos, respetando y protegiendo el trabajo por cuenta propia, así como los trabajos remunerados que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (art. 7 del PIDESC, inciso II, apartado A). Para ello se deben diseñar los indicadores y aprovechar los que adopta la OIT (desempleo, subempleo y proporción del trabajo en el sector estructurado y no estructurado) de forma tal que permitan controlar los progresos en la realización del derecho al trabajo, los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección. g) se describe el procedimiento de examen de los informes periódicos por parte del Comité, en el que se examinarán los indicadores y criterios nacionales fijados por los Estados partes, que serán los objetivos a seguir en el período siguiente, cuyo cumplimiento será examinado con base en el informe ulterior.

Recursos y responsabilidad

Quienes se consideren víctimas de una violación al derecho al trabajo deben tener acceso a los recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional y a una reparación adecuada (restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición). Se establece que los sindicatos y comisiones de derechos humanos deben tener un papel importante que jugar en la defensa de este derecho. La incorporación de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico interno o el reconocimiento de su aplicabilidad directa pueden ayudar a reforzar las medidas adoptadas para hacer efectivo el derecho al trabajo, en tanto los tribunales y jueces, a quienes se invita, junto con las autoridades, a prestar mayor atención a las violaciones del derecho al trabajo en el ejercicio de sus funciones, podrían invocar las obligaciones derivadas del PIDESC.⁷¹ Es obligación de los Estados partes proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y demás miembros de la sociedad civil, incluyendo a los sindicatos, que ayudan a los titulares de este derecho a ejercerlo.

Obligaciones de actores que no sean Estados partes:

Se señala que las empresas privadas, nacionales y multinacionales, no están obligadas por el PIDESC, aunque tienen una función particular en la creación de empleo, políticas de contratación, terminación de la relación laboral y no discriminación en el acceso al trabajo, lo que implica que deben respetar la legislación, las medidas administrativas, los códigos de conducta y otras medidas acordadas con la sociedad civil y el Estado que favorezcan el respeto al derecho al trabajo.

⁷¹ Un importante ejemplo al respecto lo ofrece la reforma constitucional en México de 2011 en materia de derechos humanos. Véase el decreto del 10 de junio de 2011 (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

Los Estados deben apoyarse en los organismos internacionales, quienes deberán cooperar para facilitar la aplicación del derecho del trabajo a escala nacional. Se concluye señalando nuevamente, la importante función que los sindicatos deben cumplir para garantizar el respeto a este derecho, por lo que el Comité tendrá en cuenta esta función cuando examine los informes de las partes.

El cuadro 1, incluido en el anexo, resume estas observaciones del Comité del PIDESC respecto del derecho al trabajo y presenta las principales implicaciones que de ellas se derivan para la política laboral.

2. Derecho a la alimentación (artículo 11 del PIDESC)

A diferencia de lo expuesto en relación al derecho al trabajo, en donde la política y las autoridades laborales tienen las competencias necesarias (aunque no suficientes) para posibilitar su ejercicio, las oportunidades de intervención son escasas en cuanto al derecho a la alimentación. El acceso de todas las personas al derecho a una alimentación adecuada es considerado una condición para el ejercicio de todos los demás derechos humanos y está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y la justicia social. Para hacerlo efectivo se requiere adoptar las políticas adecuadas para erradicar la pobreza, en tanto, como se señala en las observaciones del Comité del PIDESC, hay una gran brecha entre el contenido del art. 11 y la realidad de más de las personas que sufren hambre en el mundo, lo que afecta a los países en desarrollo pero no solamente a ellos. Se indica que es escasa la información que se tiene acerca de la situación y los obstáculos para el ejercicio de este derecho el que, como en otros casos, tendrá que alcanzarse progresivamente.

Se entiende por necesidades alimentarias “el régimen de alimentación en conjunto que aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas de ciclo vital y según el sexo y la ocupación”.

En cuanto a este derecho, el Comité del PIDESC identificó los siguientes elementos específicos: a) adecuación; b) disponibilidad; c) accesibilidad y d) sostenibilidad. De estos, dos pueden ser favorecidos por una política laboral que busque hacerlos efectivos: la adecuación y la accesibilidad.

La adecuación significa que se deben tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales, además de otras de tipo climático y ecológicas, dependientes del contexto, considerando tanto la cantidad de alimentos como la calidad de los mismos para el desarrollo integral de una persona, en atención a diversos factores de su ciclo vital pero también de su condición económica y ocupación. De esta forma, el canal de transmisión de este derecho a la política laboral estaría marcado por la participación de la autoridad laboral en el proceso por el cual se determina en un país el contenido alimenticio de la canasta básica, en tanto éste es un criterio generalmente utilizado para determinar el monto de los salarios mínimos.

Igualmente, la dimensión de la accesibilidad que se relaciona con la política laboral es la económica (más que la física). Esta dimensión supone que los alimentos necesarios deben tener un costo financiero tal que no ponga en peligro la satisfacción de otras necesidades básicas, como la vivienda o el transporte (OEA; 2012:22), aspecto sobre el que la política laboral no podría incidir de manera directa. Sin embargo, si se toma en cuenta que, por ejemplo, se estima en un 50% la cantidad del ingreso destinada en México a la alimentación de las personas con bajos ingresos (cerca o apenas por encima del salario mínimo), la obligación de las instancias encargadas de fijar el salario mínimo sería garantizar que éste sea fijado en una cantidad tal que permita acceder a una alimentación adecuada, sin amenazar por

ello la satisfacción de las demás necesidades del trabajador y su familia, las que igualmente son reconocidas como derechos, como es el caso de la vivienda.

3. Derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC)

Al igual que el derecho a la alimentación, la salud es considerada “un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos laborales” y depende de otros como el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y la libertad de asociación.

El derecho a la salud comprende una gran variedad de factores socioeconómicos que permiten que la persona lleve una vida sana, considerando factores determinantes básicos como alimentación, nutrición, vivienda, acceso a agua potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.

Si bien el derecho a la salud no implica el derecho a estar sano, supone el derecho a “más alto nivel posible de salud”, considerando condiciones socioeconómicas y biológicas, y el acceso a “un sistema de protección de salud que brinde a las personas oportunidades iguales de disfrutarlo”.

Entre los criterios señalados por el Comité en relación a la forma de acceder a la salud en cuanto a los establecimientos, bienes y servicios, se menciona la no discriminación; la accesibilidad física (especialmente para los grupos más vulnerables), la accesibilidad económica (al alcance de todos y con pago equitativo), acceso a la información; la aceptabilidad; calidad (personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario, científicamente aprobado, en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas).

Específicamente, se señala en el apartado b, párrafo 2 del artículo 12, la obligación relativa al “mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial”, lo que a juicio del comité implica la adopción de medidas preventivas respecto de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, entre otras. Se señala que la higiene industrial debe reducir al mínimo posible, las causas de los peligros resultantes del medio ambiente laboral. Igualmente en dicho apartado se incluye la cuestión relativa a la vivienda adecuada y a las condiciones de trabajo seguras e higiénicas, entre otras.

Se requiere que se adopten programas de prevención y educación en tópicos a diversos temas, además de los sistemas de tratamiento de enfermedades profesionales, entre otras.

Al igual que en los demás derechos, se establece la aplicación progresiva —lo más expedita y eficazmente posible— y la limitación de recursos como justificante de las insuficiencias. En lo inmediato, los Estados partes deben garantizar la no discriminación, adoptar medidas deliberadas y concretas para la plena realización del derecho a la salud y no adoptar medidas regresivas, salvo justificación.

Entre las obligaciones (respetar, proteger, aplicar) destaca, por su relación con la política laboral, la obligación de adoptar políticas para reducir al mínimo los accidentes laborales y enfermedades profesionales así como una “política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud”.

Además de los Estados partes, todos los integrantes de la sociedad tienen responsabilidades en relación a la realización de este derecho, incluyendo a la empresa privada, para lo cual los estados partes deben crear el clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades.

Se destaca que entre las principales violaciones en las que puede incurrir un Estado parte, se encuentra la de no contar con una política nacional sobre la seguridad en el empleo o servicios de salud en el empleo, y no hacer cumplir las leyes pertinentes. También lo es la no protección de los trabajadores contra prácticas perjudiciales a la salud por parte de los empleadores.

Como en los otros casos de derechos humanos analizados en este documento, debe adoptarse una estrategia y un plan de acción nacionales de salud a través de un proceso participativo, con los indicadores pertinentes y basado en los principios de rendición de cuentas, transparencia e independencia del poder judicial. Es importante destacar que se señala que el buen gobierno es una condición para el ejercicio de todos los derechos humanos.

En cuanto a las formas de reparación, al igual que en el caso del derecho al trabajo y la salud, se aceptan distintos modalidades de reparación: restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos.

Considerando lo anterior, puede concluirse que la política laboral puede incidir principalmente en dos cuestiones por lo que se refiere a la satisfacción del derecho humano a la salud. Una, de orden general, que es asegurar que todos los trabajadores sin discriminación alguna puedan acceder a sistemas (públicos, privados, o bajo esquemas de seguridad social) que contemplen todos los requisitos que supone el derecho humano a la salud, lo que se relaciona con la formalización del empleo. Otra más específica sería la obligación de adoptar una política nacional de seguridad en el empleo a través de un proceso participativo; verificar a través de la inspección del trabajo que existan condiciones de trabajo seguras y sanas y asegurar que los trabajadores estén protegidos frente a los accidentes y enfermedades profesionales.

Como se muestra en el cuadro 4 incluido en el anexo, y en el cuadro B, incluido en el texto (P.58), todos los países consignan directa o indirectamente en sus marcos normativos regulaciones relativas a los tres derechos humanos (trabajo digno, salud y alimentación), tanto a nivel constitucional como en sus códigos de trabajo. Igualmente, existen en el ámbito de los respectivos ministerios de trabajo las dependencias responsables de hacerse cargo de las tareas de ejecución de las distintas funciones vinculadas a esos derechos.

B. LOS INDICADORES DEL DERECHO AL TRABAJO DIGNO, LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN ⁷²

Los derechos económicos y sociales deben ser reconocidos a todos los trabajadores en el enfoque de derechos humanos y de trabajo decente (asalariados y no asalariados), por lo que la selección de los instrumentos públicos de intervención debe tener en cuenta la diversidad de situaciones y condiciones en el mercado de trabajo (especialmente, porque en un caso existirá como sujeto obligado el empleador y en otros no) así como los déficits en el nivel de cumplimiento documentados en los apartados anteriores.

Para conocer la situación en el ejercicio de los Derechos Humanos Económicos y Sociales y muy particularmente el derecho al trabajo digno (art. 6 del PIDESC) en su intersección con la política laboral y salarial, cuyo primer imperativo u obligación fundamental mínima es que no exista discriminación en el acceso al empleo, se debe reunir la información necesaria para construir indicadores con los enfoques de

⁷² La autora agradece la colaboración de Nelson Florez y Martín de los Heros, ambos investigadores de la Flacso México, en la construcción de indicadores incluidos en este documento.

equidad de género y no discriminación hacia los grupos vulnerables: niños, indígenas, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y afro descendientes y migrantes, entre otros.

En este sentido se presentan los siguientes indicadores de derechos económicos y sociales (trabajo digno, alimentación y salud), considerando la manera en que la política laboral puede incidir en su ejercicio efectivo. Es necesario que estos indicadores se construyan anualmente y se analicen de forma transversal considerando variables socio demográficas como sexo, edad, estado civil, jefatura de hogar, composición y tamaño del hogar, nivel de instrucción y grupo étnico. Estos aspectos contribuirán a conocer y monitorear la evolución y cambios significativos de los indicadores a partir de las intervenciones que se realicen en materia de las políticas públicas.

Los siguientes indicadores incluyen algunos de tipo general que contribuirán al análisis coyuntural de la situación en el mercado de trabajo, así como indicadores focales de las variables de mayor interés y riqueza para observar la manera en que se concreta el derecho al trabajo digno, considerando los problemas que se presentaron en el apartado anterior. Es de resaltar que estos indicadores se deben reportar a partir de las encuestas de ocupación y empleo y los registros con que cuentan los países y otros que se desarrollen a tal efecto, manteniendo la representatividad, comparabilidad y periodicidad que demanda este tipo de análisis.

En este sentido es necesario distinguir entre los distintos niveles de desagregación que deben tener estos indicadores para su análisis. En primer lugar, estos se deben recopilar y mantener actualizados de forma detallada sobre el empleo, desempleo y demás características de la estructura laboral; entre ellos la posición en el trabajo, la distinción entre asalariados y no asalariados, la condición de ocupación (formal e informal), considerando a los asalariados con seguridad social (formales) y sin seguridad social (informales); vinculación según rama de actividad económica, tipo de contratación (contrato escrito o sin contrato) y temporalidad del contrato. La distinción por situación en el empleo (es decir, si el trabajador es empleado/asalariado, trabajador por cuenta propia, empleador, miembro de una cooperativa de productores, trabajador familiar no remunerado, trabajador doméstico o trabajador agrícola) y entre trabajo remunerado y no remunerado es imprescindible en todos los casos para identificar situaciones de desigualdad basadas en discriminación en el acceso al trabajo y en las condiciones bajo las que se desempeña, a la vez que para adoptar las medidas de política laboral pertinentes considerando la heterogeneidad de condiciones en el mercado de trabajo. Además, se requiere de indicadores que puedan expresar las desigualdades sociales y económicas de los trabajadores, estableciendo diferencias por deciles de ingreso de los hogares, líneas de pobreza y ubicación geográfica (rural-urbano). Todos estos aspectos contribuirán a una mejor formulación de una política laboral con enfoque de derechos.

Para ello, además de la creación de nuevos módulos en las encuestas de empleo para completar la información y conocer la percepción de los trabajadores sobre la calidad de sus empleos, es indispensable el diseño e implementación de registros administrativos y judiciales que permitan inscribir y procesar los datos necesarios para evaluar el desempeño de las tareas de inspección y las condiciones de acceso a la justicia en todas sus dimensiones (recursos, procesos, resultados, impactos) y contenidos: garantías a derechos individuales, colectivos y de seguridad social. Hasta ahora, ninguno de los países considerados ha asumido plenamente esta tarea, por lo que cualquier intento de estudiar el desempeño real de estas dimensiones de la política laboral se vuelve hoy una tarea prácticamente imposible a menos que se avance en el diseño e implementación de los registros.

Sin embargo, para establecer la manera en que la política laboral incide en la efectividad de los derechos económicos y sociales, es necesario además clasificar los indicadores anteriores de manera tal que puedan identificarse los factores que tienen mayor capacidad de explicar los avances, estancamientos

o incluso los retrocesos en el ejercicio de los derechos, especialmente en los aspectos que resultan cruciales, de acuerdo a la situación por la que atraviesan los países seleccionados.

Con base en la revisión de la literatura acerca de la situación de los derechos económicos y sociales estudiados en los países seleccionados, expuesta con anterioridad, dos aspectos revisten particular importancia a la hora de seleccionar los indicadores. Por una parte, la escasa efectividad del marco normativo en un contexto de extendida informalidad, insuficiente capacidad de la economía para generar empleo de calidad y debilidad relativa de los órganos competentes en la definición e implementación de la política laboral, frente a otros ámbitos del aparato estatal encargados de las demás políticas macroeconómicas. Por otra, la ausencia de participación efectiva de la representación auténtica de los trabajadores en el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política laboral, aún cuando existan formalmente mecanismos de diálogo social, como las estructuras tripartitas a distintos niveles. Por el contrario, la baja calidad de la representación de los trabajadores en esos espacios, genera marcada asimetría en el poder de decisión a favor del punto de vista de los gobiernos y los empleadores, a veces alejados de un enfoque de derechos. Esto significa que las debilidades en los países estudiados radican más a nivel de los procesos de la definición e implementación de las políticas laborales, que de las lagunas o problemas de diseño en sus marcos normativos (aunque de todas maneras existen y exigen correctivos).

Aunque a la luz de los estudios realizados en la región habría un relativo consenso en cuanto a estas prioridades, es necesario adoptar una clasificación de indicadores que facilite la auditoría de las políticas (considerando los distintos atributos de los marcos normativos) y la adopción de medidas encaminadas a superar los obstáculos de diversa naturaleza. Algunos de estos obstáculos son de tipo estructural/ institucional, como las características de los marcos normativos (problemas de diseño tales como lagunas o contradicciones), reformas regresivas y graves debilidades de las capacidades estatales. Otros tienen que ver con deficiencias en el proceso de diseño e implementación de las medidas de política pública y los programas que la integran. Y otros más se deben a restricciones del modelo económico, sobre las cuáles la política laboral ha tenido hasta ahora escasas oportunidades de intervenir, lo que exigirá en adelante recuperar un mayor protagonismo para los Ministerios de Trabajo en el ámbito gubernamental.

Para clasificar los indicadores, hemos considerado el documento preparado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el protocolo de San Salvador (12 de octubre del 2011, Washington, DC) y la Guía para la medición y aplicación de indicadores de derechos humanos elaborada por el ACNUDH (2012). Siguiendo a estos documentos, se parte de la clasificación de los indicadores en tres tipos (estructurales, de proceso, de resultado) y seis categorías conceptuales (recepción del derecho, compromiso financiero y presupuestal, capacidad estatal, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y, por último, acceso a la información y la participación). Esta clasificación permite ir más allá de la descripción e identificar, en su caso, los avances, estancamientos y retrocesos en los resultados, así como algunos de los factores que están detrás de esta evolución.

Sin embargo, hay que advertir que se hicieron algunos ajustes para adaptar la propuesta relativa a los derechos seleccionados a los fines de este trabajo, centrado en la política laboral. En primer lugar, se modificó la construcción y la ubicación de algunos de los indicadores dentro de las distintas categorías, con la intención seguir más estrictamente la clasificación que estos organismos proponen, sobre todo al

ubicar los indicadores de proceso y resultado.⁷³ La posible persistencia de inconsistencias se debe a la dificultad de distinguir entre este tipo de indicadores ya que en muchos casos los indicadores de proceso de algunos atributos de un derecho constituyen indicadores de resultado de otros atributos de un mismo derecho o de otro.

Otro problema es la implícita atribución de resultados a la política laboral, cuando gran parte de la evolución de los indicadores de desempeño del mercado laboral son el resultado de un conjunto de políticas públicas. En cualquier caso, estos indicadores más generales configuran el contexto en el que debe actuar la política laboral a la par que hemos optado por seleccionar los indicadores relacionados de manera más directa con esta política.

En tercer lugar, hemos procurado describir las señales de progreso e incluso advertir sobre algunos posibles retrocesos, ya que la evolución de los marcos normativos, capacidades institucionales y demás factores no suele moverse en una sola dirección. Seguidamente, hemos escogido aquellos indicadores que tienen relación directa o indirecta con la política laboral, dejando de lado otros que tienen relación directa con otras políticas públicas.

A continuación se presentan los indicadores que permitirían hacer un seguimiento de la manera en que la política laboral promueve los tres derechos del PIDESC y el PSS considerados en este estudio.

⁷³ Ejemplo de estas probables inconsistencias es incluir indicadores de resultados entre los indicadores de procesos. Por ejemplo, se incluye entre los indicadores de proceso en la categoría de capacidad estatal, el porcentaje de las personas ubicadas laboralmente en el último año a través de los sistemas públicos de empleo frente al total de inscritos, lo que a nuestro juicio podría considerarse un indicador de resultados. Lo mismo sucede con el indicador “diferencia en el tiempo de duración en el desempleo entre quienes recibieron formación en el trabajo y quienes no lo hicieron”. En cualquier caso, en este documento hemos optado por distinguir en lo posible las políticas y programas y las capacidades gubernamentales para ejecutarlos de los resultados logrados a través de estas políticas y capacidades.

**CUADRO 3
INDICADORES PARA POLÍTICA LABORAL**

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|---|---|--|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Recepción del Derecho Inclusión del derecho al trabajo digno en el marco normativo y en la política laboral así como sus resultados: Atributos del derecho al trabajo digno: Dimensión individual Trabajo libremente aceptado o escogido; No discriminación Respeto a derechos laborales Condiciones justas de trabajo para la vida digna del trabajador y familia (seguridad laboral y remuneración suficiente) Dimensión Colectiva. ^{al} Derecho a fundar sindicatos; afiliarse al de su elección y actuar libremente | 1. Garantías constitucionales/ legales para el trabajo digno: a) Estabilidad en el empleo; b) condiciones de trabajo dignas, justas y satisfactorias; c) capacitación; d) seguridad en el trabajo; e) promoción del pleno empleo; f) sistema de protección por despido (causales, procedimientos, medios de reparación y/ o seguro de desempleo); g) prohibición y protección contra la discriminación; h) prohibición del trabajo forzoso; i) garantías de salarios mínimos j) prohibición trabajo menores de 16 años; k) recepción del principio de igual trabajo por igual salario; l) inclusión en la legislación laboral del trabajo doméstico y del campo en igualdad de condiciones con los demás trabajadores 2. Ratificación de los ocho convenios fundamentales de la OIT Señal de progreso/ retroceso Reformas constitucionales y legales pro derechos vs reformas regresivas en cuanto al reconocimiento de derechos | 1 Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas a) Planes de empleo b) Eliminación de trabajo forzoso c) Eliminación de la discriminación por motivos étnicos, género, discapacidades e) Formalización de empleos f) Divulgación de derechos laborales Señal de progreso: acciones desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y/o empleo para generar credibilidad en torno a su política laboral ante la ciudadanía | 1. Porcentaje de población ocupada 2. Porcentaje de población ocupada asalariada 3. Porcentaje de la población asalariada inscrita en la seguridad social 4. Porcentaje de informalidad (ocupados que no cuentan con un trabajo registrado en la seguridad social y no se le aplican descuentos por salud y/ o pensiones). 5. Porcentaje de la población que trabaja por cuenta propia (incluye trabajadores familiares auxiliares, trabajo doméstico o sin remuneración) 6. Tasa de desempleo nacional y urbana 7. Tiempo promedio de duración del desempleo (en días y desagregado por sexo, edad y nivel educativo) 8. Porcentaje de asalariados que cuenta con un contrato escrito 9. Porcentaje de asalariados que cuenta con un contrato temporal 10. Porcentaje de asalariados que se encuentra subcontratado (presta servicios a una persona o empresa distinta de su empleador) 11. Porcentaje de la población asalariada que encontró empleo a través del servicio público de empleo |

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|----------|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| | | | <p>12. Porcentaje de trabajadores ocupados que recibe menos de un salario mínimo (tasa de ilegalidad salarial)</p> <p>13. Porcentaje de trabajadores ocupados que percibe un salario mínimo</p> <p>14. Porcentaje de trabajadores asalariados que están en pobreza alimentaria, según el ingreso promedio que reciben</p> <p>15. Horas promedio de trabajo por sexo, edad, nivel educativo</p> <p>16. Porcentaje de trabajadores menores de 16 años (visualización trabajo infantil)</p> <p>17. Brecha de salario promedio entre hombres y mujeres</p> <p>18. Tasa de trabajadores asalariados en el mes de diciembre del año previo que permanecen en el mismo empleo un año después (estabilidad laboral)</p> <p>Señales de progreso. Evolución de los anteriores indicadores hacia la reducción del desempleo, la rotación, la informalidad laboral en el sector formal e informal de la economía, el trabajo de menores, la tasa de ilegalidad salarial, de los asalariados sin contrato escrito, de la pobreza entre los ocupados y las brechas de ingreso entre hombres y mujeres.</p> |
| | | | (continúa) |

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|---|--|---|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Capacidades estatales en el ámbito laboral (administrativa, técnica, política e institucional para hacer efectivo el derecho) | <p>1. Existencia de Ministerios de Trabajo y/ o empleo</p> <p>2. Organización de los ministerios de trabajo o de empleo (desconcentración o descentralización administrativa)</p> <p>3. Competencias de los Ministerios de Trabajo o Empleo y dependencias a cargo en: a) generación de empleo; b) formación profesional; c) Seguridad y salud en el trabajo; d) Intermediación entre oferta y demanda de empleo; e) Fiscalización del cumplimiento de normas laborales; f) Detección del trabajo no registrado; g) Resolución de conflictos laborales; h) Protección al desempleo; i) Elaboración y/ o análisis técnico de estadísticas sobre mercado de trabajo, y j) Fijación de salarios mínimos</p> <p>4. Distribución de competencias en el territorio (nacional, estatal, municipal).</p> <p>5. Participación de los Ministerios de Trabajo en instancias de diálogo social (salarios, productividad, formación profesional y competencias laborales; etc.)</p> | <p>1. Porcentaje de avance de las metas de los programas relacionados con el derecho al trabajo digno.</p> <p>2. Porcentaje de ejecución del gasto de las dependencias con competencias en temas laborales en el último año.</p> <p>3. Número de inspectores de trabajo por cada 100 mil trabajadores.</p> <p>4. Porcentaje de avance de empresas fiscalizadas en el año sobre el total de empresas registradas para verificar cumplimiento de normas laborales.</p> <p>5. Porcentaje de empresas no registradas, fiscalizadas en el año para verificar el cumplimiento de normas laborales.</p> <p>6. Porcentaje de trabajadores cubiertos por acciones de fiscalización laboral (sobre el total de la población asalariada y sobre el total de la población ocupada).</p> <p>7. Días promedio entre la interposición de una denuncia y la atención del caso por los inspectores de trabajo.</p> | <p>1. Porcentaje de empleos creados por los programas gubernamentales en relación al total de nuevos ocupados en el mercado laboral por año.</p> <p>2. Número promedio de inspecciones por inspector.</p> <p>3. porcentaje de trabajadores asalariados cubiertos por inspecciones.</p> <p>4. Tasa porcentual del número de violaciones laborales detectadas por parte de los inspectores laborales en las empresas en el año t.</p> <p>5. tasa porcentual del número de violaciones detectadas por los inspectores en las empresas que dieron lugar a algún tipo de reparación en el año t.</p> <p>6. Diferencia porcentual en el tiempo de duración del desempleo entre quienes recibieron formación para el trabajo y quienes no lo hicieron.</p> <p>7. Diferencia porcentual en el desempleo de quienes acudieron al servicio público de empleo y quienes no lo hicieron.</p> <p>8. Porcentaje de trabajadores asalariados registrados a través de labores de fiscalización de la inspección del trabajo.</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|--|---|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| | <p>6. Existencia de un sistema de inspección e información que registre las violaciones a los derechos laborales y contribuya al fortalecimiento de las tareas de inspección, seguimiento y control</p> <p>7. Existencia de mecanismos de coordinación entre instancias competentes en la detección de violaciones a los derechos laborales y de seguridad social</p> <p>8. Existencia de Comisiones de Derechos Humanos con competencia en derechos laborales</p> | <p>8. Días promedio entre la atención de una denuncia por los inspectores de trabajo y la resolución de la misma, incluyendo alguna forma de reparación.</p> <p>9. Número de conflictos laborales atendidos en el año por cada funcionario de la instancia administrativa</p> <p>10. Porcentaje de inscritos en los servicios públicos de empleo en relación al total de desempleados en el último año.</p> <p>Señales de progreso</p> <p>Avance en el cumplimiento de metas de planes y programas</p> <p>Aumento de la capacidad estatal para detectar violaciones a derechos laborales y reparar oportunamente las mismas</p> <p>Aumento de la capacidad estatal para detectar y formalizar el trabajo no registrado</p> | <p>9. Porcentaje de trabajadores asalariados registrados a través de la coordinación entre diversas instancias de fiscalización (laborales, seguridad social, tributarias).</p> <p>10. Porcentaje de personas inscritas al servicio de empleo que accedieron al empleo en el último año</p> <p>11. Porcentaje de conflictos laborales resueltos por instancias administrativas</p> <p>12. Porcentaje de los trabajadores desempleados que resultaron beneficiados por el seguro de desempleo.</p> <p>Señales de progreso</p> <p>Mejora de los anteriores indicadores relativos a la eficacia de la intervención de la autoridad laboral en la intermediación, formación profesional, fiscalización del cumplimiento de normas, coordinación con otras entidades para el logro de sus objetivos y resolución de conflictos por la vía administrativa</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|--|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Contexto presupuestario | <p>1. Porcentaje del presupuesto de la administración pública destinado al Ministerio de Trabajo y/o Empleo</p> <p>2. Porcentaje del presupuesto nacional destinado a políticas activas a) intermediación; b) formación profesional; c) empleo temporal;</p> <p>3. Porcentaje del presupuesto destinado a políticas pasivas (seguro de desempleo).</p> <p>4. Porcentaje del presupuesto destinado a detectar trabajo no registrado.</p> <p>5. Porcentaje del presupuesto destinado a fiscalizar el cumplimiento de normas laborales (condiciones de trabajo; seguridad e higiene).</p> <p>6. Porcentaje del presupuesto destinado a labores de conciliación y/o arbitraje (cuando dependan del Ministerio de Trabajo y/o Empleo)</p> | <p>Porcentaje de ejecución de los recursos en los programas laborales en relación al tiempo transcurrido de la duración del programa</p> | <p>1. Tasa de crecimiento real del presupuesto nacional asignado al Ministerio de Trabajo y/o Empleo en los últimos cinco años.</p> <p>2. Tasa de crecimiento real del presupuesto nacional asignado a políticas activas en los últimos cinco años.</p> <p>3. Tasa de crecimiento real del presupuesto asignado a políticas pasivas en los últimos cinco años.</p> <p>4. Tasa de crecimiento real del presupuesto asignado a detectar el trabajo no registrado en los últimos cinco años.</p> <p>6. Tasa de crecimiento real del presupuesto asignado a labores de conciliación y/ o arbitraje en los últimos cinco años (cuando dependan del Ministerio).</p> |
| Igualdad y no discriminación | <p>1. Existencia de sanciones penales o civiles por acciones de discriminación laboral.</p> <p>2. Existencia de jurisprudencia consolidada que interprete la normativa en materia de discriminación laboral.</p> <p>3. Existencia de mecanismos administrativos o judiciales para enfrentar acciones de discriminación laboral y acoso laboral</p> | <p>1. Porcentaje de la población total de los programas laborales que pertenece a los grupos vulnerables o desfavorecidos, incluyendo a migrantes (ejemplo, Porcentaje de beneficiarias mujeres que tomaron cursos de formación profesional o seguros de desempleo en relación al total de mujeres en edad de trabajar y al total de beneficiarios).</p> | <p>1. Porcentaje/tasa de participación, desempleo, informalidad, ilegalidad salarial, exceso de horas de trabajo y subempleo para distintos grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, grupos étnicos, domésticos, migrantes y trabajadores rurales.).</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|---|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| | <p>4. Existencia de programas antidiscriminación laboral en el Ministerio de trabajo o Empleo.</p> <p>5. Existencia de acciones afirmativas para compensar desventajas en el acceso al empleo por parte de grupos vulnerables o tradicionalmente excluidos (jóvenes, mujeres, discapacitados, entre otros).</p> <p>6. Existencia de derechos (licencias de maternidad y paternidad, licencia para cuidados, guarderías) y programas para conciliar la vida laboral y familiar.</p> <p>7. Existencia de programas que fomenten la inserción laboral digna de población vulnerable o desfavorecida (mujeres, jóvenes, adultos mayores, migrantes, trabajadores del campo, domésticos, indígenas).</p> <p>8. Igualdad de condiciones de trabajo respecto de los demás trabajadores para domésticos, trabajadores del campo y migrantes.</p> | <p>3. Campañas de formalización de empleos y fiscalización de condiciones de trabajo para grupos vulnerables o desfavorecidos, incluyendo a trabajadores migrantes.</p> | <p>2. Tasa del ingreso promedio laboral per cápita del 20% más pobre de la población vs Tasa de crecimiento promedio del ingreso per cápita en los últimos cinco años.</p> <p>3. Porcentaje de mujeres trabajadoras cubiertas legalmente por licencias de maternidad.</p> <p>4. Porcentaje de trabajadores varones cubiertos legalmente por licencias de paternidad.</p> <p>5. Porcentaje de trabajadores con acceso al servicio de guarderías por motivo del trabajo (desagregado por sexo y condición de ocupación).</p> <p>6. Porcentaje de trabajadores correspondientes a grupos vulnerables formalizados e inscritos en la seguridad social.</p> <p>7. Porcentaje de casos de discriminación resueltos en las instancias competentes, en relación al total de los presentados.</p> |
| Acceso a la justicia | <p>1. Existencia de instancias administrativas para presentar denuncias por incumplimiento de obligaciones en materia de trabajo digno.</p> <p>2. Existencia de instancias judiciales independientes para presentar demandas por incumplimiento de obligaciones en materia de trabajo digno.</p> | <p>1. Número de jueces, abogados y funcionarios públicos que han recibido capacitación en derechos humanos laborales.</p> <p>2. Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción laboral.</p> <p>3. Número total de demandas por despido presentadas ante la justicia del trabajo.</p> | <p>1. Porcentaje de sentencias definitivas que reconocen al trabajador el derecho a ser indemnizado en caso de despido injustificado en relación con el total de sentencias definitivas por tal motivo (desagregado según se reconozca en todo o en parte la reclamación).</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|--|---|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| | <p>3. Existencia de mecanismos de defensoría gratuita a los trabajadores</p> <p>4. Existencia de acceso a la justicia para población con escasos recursos, en caso de que la justicia laboral no sea gratuita.</p> | <p>4. Tiempo promedio de duración de un conflicto por despido injustificado en la jurisdicción laboral desde la presentación de la demanda a la ejecución de la sentencia o laudo.</p> <p>5. Número de sentencias o laudos en que los jueces fundamentaron sus decisiones en los derechos humanos laborales e invocaron normas internacionales (cuando existan registros en las Comisiones de Derechos Humanos o en otros sistemas de información sobre el contenido de las sentencias).</p> <p>6. Jurisprudencia consolidada en temas de a) estabilidad laboral/despidos injustificados; b) criterios objetivos para determinar la naturaleza de la relación de trabajo; c) medidas antidiscriminatorias; d) protección en caso de embarazo; e) personas discapacitadas; f) condiciones mínimas de trabajo justas; g) protección contra decisiones arbitrarias del empleador (<i>ius variandi</i>); h) salario remunerador.</p> | <p>2. Porcentaje de sentencias definitivas ejecutadas en casos de despido injustificado en relación al total de sentencias definitivas por tal motivo.</p> <p>3. Porcentaje de procesos conciliados en relación al total de las demandas entabladas ante la justicia del trabajo.</p> <p>4. Porcentaje de procesos que fueron archivados, prescribieron o terminaron en el desistimiento de la acción por parte del demandante, en relación al total de demandas entabladas ante la justicia del trabajo.</p> <p>5. Porcentaje de sentencias laborales cuyo resultado es impugnado ante instancias superiores</p> <p>6. Porcentaje de sentencias laborales impugnadas en instancias superiores que son ratificadas por dicha instancia</p> <p>7. Porcentaje de las demandas entabladas por los trabajadores con asesoría pública gratuita sobre el total de las demandas.</p> <p>8. Porcentaje de las sentencias entabladas por los trabajadores con asesoría pública gratuita favorables a los trabajadores (desagregadas según sea en todo o en parte).</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Continuación)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|---|--|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Acceso a la información | <p>1. Existencia y periodicidad de encuesta de hogares a nivel nacional para monitorear el funcionamiento del mercado laboral.</p> <p>2. La encuesta nacional permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a) rural/urbana; por sexo; b) por divisiones político-administrativas, c) por grupos etarios, d) discapacitados; e) deciles de ingreso; f) actividad económica; g) posición ocupacional; i) acceso a seguridad social,</p> <p>3. Existen mecanismos expeditos para solicitar micro-datos de las encuestas de hogares por interesados.</p> <p>4. Existencia de herramientas de información públicas para acceder a fuentes normativas y jurisprudenciales del derecho laboral</p> <p>5. Existencia de instancias judiciales o especializadas para garantizar el acceso a la información.</p> | <p>1. Solicitudes de información atendidas por la entidad estadística como Porcentaje del total de las presentadas en el último año.</p> <p>2. Tiempo promedio de respuesta.</p> <p>3. Solicitudes de información sobre derechos laborales presentadas ante órganos o instancias de transparencia y/o acceso a la información como Porcentaje del total de solicitudes</p> | <p>1. Utilización de la información estadística y sobre derechos laborales proporcionada por diversas entidades públicas en los informes alternativos de la sociedad civil sobre el cumplimiento del derecho al trabajo digno, la salud y la alimentación.</p> <p>2. Utilización de la información estadística y sobre derechos laborales proporcionada por diversas entidades públicas en las denuncias presentadas por la sociedad civil ante organismos internacionales sobre el cumplimiento del derecho al trabajo digno, la salud y la alimentación.</p> <p>Señal de progreso: Mejora de la capacidad de los actores sociales para fundamental reclamos y evaluar la política laboral.</p> |
| Acceso a participación | <p>1. Instancias de diálogo social para la formulación, implementación y evaluación de la política laboral (reformas laborales, planes de empleo y programas de formación profesional; resolución de conflictos, productividad).</p> | <p>1. Número de sesiones anuales de las instancias en las que se define, implementa o evalúa la política laboral.</p> <p>2. Número de las sesiones anuales de las instancias tripartitas para la definición de la política de salarios mínimos.</p> | <p>1. Representatividad porcentual de la masa salarial en el PIB.</p> <p>2. Relación entre el crecimiento del salario medio y la productividad laboral, medida con base en el índice del PIB sobre el índice de horas trabajadas.^{b/}</p> |

(continúa)

Cuadro 3 (Conclusión)

| Categoría conceptual/Principio transversal | DERECHO AL TRABAJO – Indicadores clave | | |
|--|--|--|---|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| | 2. Instancias tripartitas para la definición de la política de salarios mínimos. | 3. Número y representatividad de las organizaciones sindicales y patronales que participan en las sesiones de las instancias de diálogo social y política salarial. 4. Número de Iniciativas presentadas por las organizaciones sindicales y patronales presentadas y aprobadas en las instancias de diálogo. | 3. Porcentaje de la población que logró acceder a una canasta básica a través del ingreso. 4. Número de decisiones aprobadas por consenso. Señal de progreso: Disminución de la pobreza originada en el mercado laboral y de la asimetría de poder en la distribución de los resultados del proceso productivo |

Fuente: Elaboración propia con base en OEA, 2011, ACNUDH, 2012 y diversas fuentes mencionadas en el texto sobre la situación laboral en los países seleccionados.

^{a/} La dimensión colectiva del derecho al trabajo digno es parte de los derechos sindicales, pero éstos se regulan por separado en el PIDESC y el PSS, por lo que se tratan en la correspondiente MML.

^{b/} En relación al Índice Global de Productividad Laboral véase el Plan Nacional de Desarrollo, México, 2013, <http://pnd.gob.mx/>.

En el caso del derecho a la alimentación y a la salud, hemos optado por incluir únicamente los indicadores estructurales, de proceso y resultado, sin clasificarlos en categorías como en el cuadro anterior, debido a que la competencia de la política laboral en estos casos es restringida, además de que ambos derechos están íntimamente relacionados y dependen en gran medida del derecho al trabajo digno. Así, implícitamente, las señales de progreso en este derecho, incluyendo los principios transversales, se asociarían con el progreso en el acceso a la alimentación y la salud.

**CUADRO 4
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA SALUD**

| Categoría conceptual | DERECHO A LA ALIMENTACIÓN – Indicadores clave | | |
|-----------------------|--|--|--|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Recepción del derecho | Garantías constitucionales y legales en materia de salarios mínimos suficientes para adquirir una canasta básica | <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de mecanismos de fijación del salario con base en la evolución del costo de una canasta básica 2. Participación de la representación de los trabajadores en la definición de la política de salarios mínimos 3. Transparencia de los criterios utilizados para definir la composición de una canasta básica para atender las necesidades de una familia 4. Acceso a la información necesaria para que la representación de los trabajadores participe en la definición de la política de salarios mínimos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de la población ocupada que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo 2. Porcentaje de jefes de hogar ocupados que reciben un ingreso inferior al costo de la canasta básica alimentaria para una familia de tamaño promedio. 3. Porcentaje de la canasta básica destinada a alimentación 4. Porcentaje del incremento del costo de la canasta alimentaria en relación al incremento del salario mínimo en un año 5. Porcentaje del salario mínimo destinado a la alimentación 6. Porcentaje de la población ocupada que recibe un ingreso mayor al costo de la canasta básica y no lo recibiría si trabajara menos del promedio de horas a la semana que dedican a actividades laborales los integrantes de la PEA |
| | | | (continúa) |

Cuadro 4 (Conclusión)

| Categoría conceptual | DERECHO A LA SALUD – Indicadores clave | | |
|-----------------------|---|---|---|
| | Estructurales | Procesos | Resultados |
| Recepción del derecho | Garantías constitucionales y legales en materia de seguridad, higiene y acceso a seguros de salud | 1. Porcentaje de fiscalizaciones de la inspección del trabajo para verificar cumplimiento de normas de seguridad e higiene en el trabajo 2. Porcentaje de fiscalizaciones de la inspección del trabajo u otras entidades para asegurar la inscripción de trabajadores en los sistemas de salud por parte de los empleadores 3. Programas destinados a ampliar la cobertura de salud a trabajadores no asalariados 4. Programas destinados a prevenir los accidentes o enfermedades profesionales (riesgos de trabajo) en sectores con mayor incidencia | 1. Tasa de cobertura por accidentes de trabajo por sexo, edad, condición jurídica, categoría ocupacional y rama de actividad. 2. Porcentaje de empresas sancionadas por violaciones a normas de seguridad e higiene en el trabajo. 3. Porcentaje de suspensiones de labores por violación a normas de seguridad e higiene en relación al total de inspeccionadas y al total de sancionadas 4. Porcentaje de población asalariada que sufre accidentes o enfermedades de trabajo 5. Porcentaje de trabajadores con acceso a la atención de la salud (desagregada por condición de ocupación, sexo, edad, raza/ etnia; deciles de ingreso) 6. Porcentaje de la población ocupada con acceso frecuente a medicamentos esenciales oncológicos, retrovirales y o genéricos por lugar de residencia (urbano/ rural) 7. Proporción de mujeres que reciben atención prenatal. |

Fuente: Elaboraciones propias del autor sobre la base de cifras oficiales.

Finalmente, se propone la generación de información que capte la percepción de los trabajadores en cuanto a las oportunidades para el acceso a un trabajo digno, la alimentación y la salud, a través de una nueva encuesta laboral de percepción o, en su caso, de la incorporación de las preguntas relacionadas con estos indicadores en un módulo de las encuestas de ocupación y empleo de los países.

a) Acceso y permanencia en el empleo

1. Porcentajes de ocupados que creen que las políticas de empleo lo han beneficiado a él y su familia
2. Porcentaje de ocupados que creen que en los últimos años han tenido mejoras en sus ingresos por trabajo

3. Porcentaje ocupados que considera que mientras lo desee contará con un trabajo como fuente de ingreso
4. Porcentaje ocupados que siente protegido frente a la amenaza de perder el empleo

b) Trabajo y educación

1. Porcentaje de ocupados que considera que su trabajo es acorde con su experiencia laboral
2. Porcentaje de ocupados que se considera subutilizado
3. Porcentaje de ocupados que está satisfecho con sus perspectivas de desarrollo profesional/ocupacional
4. Porcentaje de trabajadores que considera que su trabajo es acorde con sus estudios

c) Tiempo de trabajo

1. Porcentaje ocupados que desearía trabajar un menor número de horas a la semana manteniendo el mismo ingreso por hora.
2. Porcentaje de ocupados que desearía trabajar un mayor número de horas a la semana para incrementar su ingreso semanal.

d) Trabajo, género y discriminación

1. Porcentaje de ocupados que considera que hombres y mujeres tienen los mismos derechos laborales en la práctica
2. Porcentaje de ocupados que considera que en su país existe Igualdad de oportunidades sin importar el género, raza, edad, educación de cada cual.
3. Porcentaje de ocupados que se han sentido discriminados en su trabajo.
4. Porcentaje de ocupados que considera que en su trabajo ha estado expuesto a violencia, acoso o abuso físico, psicológico o sexual
5. Porcentaje de ocupados que creen que las mujeres son discriminadas en su acceso y/ o permanencia al empleo

e) Clima laboral

1. Porcentaje de ocupados que considera que sus opiniones y aportaciones son tomadas en cuenta en su lugar de trabajo.
2. Porcentaje de ocupados que percibe un ambiente laboral de cooperación en su lugar de trabajo

f) Trabajo y derechos sindicales

1. Porcentaje de trabajadores que manifiesta haber experimentado represalias en su empleo por participar en la formación de un sindicato
2. Porcentaje de trabajadores que manifiesta haber sido despedido por participar en la formación de un sindicato
3. Porcentaje de trabajadores que manifiesta haber sido sancionado por su empleador al haber participado en una huelga
4. Porcentaje de trabajadores que manifiesta estar afiliado libremente al sindicato de su preferencia
5. Porcentaje de trabajadores sindicalizados que manifiesta haber elegido libremente a su dirigencia por voto universal y secreto
6. Porcentaje de trabajadores que considera que la dirigencia del sindicato al que pertenece representa satisfactoriamente sus intereses
7. Porcentaje de asalariados que dice conocer su contrato colectivo respecto a los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva
8. Nivel de aceptación con el que la ciudadanía percibe a los sindicatos y como ésta ha evolucionado en los últimos años.

g) Trabajo y salud

1. Porcentaje de ocupados que considera que con su ingreso laboral o su seguro de salud cubre sus necesidades de salud
2. Porcentaje de ocupados que considera que tiene acceso a una atención médica oportuna y de calidad
3. Porcentaje de ocupados que declara que en el lugar donde trabaja se aplican normas sobre seguridad, salud, higiene en el trabajo.
4. Porcentaje de ocupados que considera que las condiciones de su entorno laboral son insalubres. (Por ejemplo sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud)

h) Trabajo y alimentación

1. Percepción de los ocupados sobre la calidad de su alimentación
2. Porcentaje de ocupados que considera que con sus ingresos laborales cubre sus necesidades alimenticias y las de los miembros de su hogar

3. Porcentaje de ocupados que considera que el acceso a la alimentación adecuada lo priva del acceso a otros satisfactores (como vivienda, educación, recreación)

i) Acceso a la justicia

1. Nivel de confianza en el sistema de justicia laboral en una escala de 1 a 10.
2. Porcentaje de asalariados que considera que puede acceder fácilmente al sistema de justicia laboral.

Dados los problemas que surgen para elaborar e interpretar los indicadores, es útil completar esta metodología con estudios cualitativos que permitan valorar en qué medida determinados avances o retrocesos tienen relación con los cambios en la política laboral.

El ejercicio de los derechos colectivos y el acceso a la justicia para defenderse de las violaciones a estos derechos es un ámbito que se vería beneficiado por este tipo de estudios, basados en descripciones densas que pongan de manifiesto los obstáculos para hacerlos efectivos (más allá de las tasas de sindicalización o cobertura de la negociación colectiva, que pueden resultar engañosas o basadas en registros deficientes). En el mismo sentido y entre tanto existan los registros administrativos adecuados y pleno acceso a la información que éstos contengan, organizada de manera tal que permita entender lo que realmente lleva a la denegación de justicia, sea en casos de despidos injustificados o de violaciones de los derechos colectivos, el análisis de muestras representativas de expedientes o los estudios de casos cruciales completarían la evaluación que surja de la revisión de los indicadores.

C. OTROS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN. MATRICES DE MARCO LÓGICO Y CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES

Aunque hemos optado por ser exhaustivos al proponer los indicadores relativos al derecho al trabajo digno, especialmente los que dan cuenta del estado actual de los mercados de trabajo y del desempeño de las funciones de la política laboral, con fines de síntesis hemos diseñado dos matrices de marco lógico, lo que esperamos que pueda salvar hasta cierta forma el escollo que implica reunir la información necesaria e interpretar el significado del conjunto de indicadores necesarios para auditar una política laboral con enfoque de derechos. Estas matrices se centran en cuestiones que la literatura registra como déficits de la política laboral que impiden el ejercicio de los derechos económicos y sociales seleccionados. La primera matriz tiene por fin el acceso al trabajo digno a través de la formalización de los empleos y, por ende, del cumplimiento de la legislación laboral. La segunda busca hacer posible la participación de la sociedad civil y en particular de los sindicatos, en la formulación, implementación y evaluación de una política laboral con enfoque de derechos. La superación de los obstáculos para lograr ambos fines debería concentrar en el corto y mediano plazo la atención de los funcionarios públicos, actores sociales y expertos en los temas laborales, si es que se quieren revertir las consecuencias económicas y sociales de la precariedad laboral, la extendida informalidad, tanto en términos de la pobreza como en las brechas de productividad y en la baja capacidad de captación fiscal en los países estudiados.

1. Matriz de marco lógico (MML): trabajo digno y formalización del empleo

CUADRO 5
MML: TRABAJO DIGNO Y FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-----|--|--|-----------------------------------|---------------------|
| Fin | Contribuir a la plena realización del derecho al trabajo digno | <p>1. Diferencias de ingreso promedio entre hombres y mujeres por horas trabajadas.</p> <p>2. Porcentaje de casos de discriminación en el acceso al empleo resueltos frente al total de las denuncias interpuestas por tal motivo</p> <p>3. Porcentaje de trabajadores con acceso a las principales prestaciones (vacaciones, capacitación, aguinaldo, pago de horas extras)</p> <p>4. Porcentaje de trabajadores que perciben al menos el salario mínimo frente al total de ocupados (desagregados entre asalariados y no asalariados)</p> <p>5. Porcentaje de trabajadores en condiciones críticas de ocupación en cuanto a horas de trabajo (Población ocupada que trabaja menos de 35 horas semanales más la población que trabaja más que la jornada máxima semanal sobre el total de la población ocupada.</p> | Módulo en la Encuestas de empleo. | |
| | | | | (continúa) |

Cuadro 5 (Continuación)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|---|--|--|---|
| Propósito | Incremento del empleo formal. | 1. Tasa de formalización del empleo. 2. Porcentaje de trabajadores en empleos formales. | Encuestas de empleo. | Se mantiene el cumplimiento de la formalización del empleo por parte de las empresas/patronos. Se sostiene el crecimiento económico. Gobierno y empresas comprometidos con la formalización del empleo. Se mantiene la estrategia de formalización e inspección por parte del Ministerio de Trabajo. |
| Componentes | 1. Trabajadores con servicios de seguridad social. 2. Las empresas inscriben a sus trabajadores a la seguridad social. 3. Empresas/trabajadores formalizados con apoyo de los programas de incentivos. 4. Empresas inspeccionadas 5. Inspectores suficientes calificados. 6. Suficiencia de recursos humanos y materiales de los Ministerios de Trabajo para realizar labores de formalización del empleo. | Tasa de trabajadores con seguridad social. Porcentaje de empresas inspeccionadas que inscriben a sus trabajadores a la seguridad social. Tasa de trabajadores registrados a la seguridad social debido a la fiscalización. Porcentaje de empresas que formalizan a los trabajadores debido a la inspección. Porcentaje de empresas inspeccionadas. Razón de empresas por inspectores. | Módulo en la Encuestas de empleo. Estadísticas de empleo de los Ministerios/Secretarías de trabajo. Registros administrativos de los servicios de inspección de los MT/ST. | Crecimiento económico mayor al 5% promedio anual. Las empresas/patronos cumplen con la formalización del empleo. |

(continúa)

Cuadro 5 (Continuación)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|-------------------|--|--|---|
| | | <p>Razón de trabajadores formales por inspectores.</p> <p>Porcentaje del presupuesto del Ministerio del Trabajo dedicado a labores de formalización del empleo en relación al total del presupuesto de dicho Ministerio.</p> | | |
| Actividades | | <p>Promedio de inspecciones por inspector.</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de inspecciones programadas.</p> <p>Porcentaje de cumplimiento de campañas de formalización del empleo programadas.</p> <p>Costo promedio de cada campaña.</p> <p>Porcentaje de empresas inspeccionadas que fueron sancionadas por no inscribir a sus trabajadores.</p> <p>Porcentaje que representa el recurso destinado a actividades de inspección del presupuesto del sector.</p> | <p>Registros administrativos sobre inspecciones, sanciones, asignación y utilización de recursos para inspecciones, etc. de los Ministerios/Secretarías de Trabajo.</p> <p>Informes anuales de labores del Ministerio del Trabajo y/Empleo.</p> <p>Registros administrativos de sindicalizados de las dependencias de los Ministerios de Trabajo y Empleo.</p> | <p>Asignación oportuna de recursos a las Secretarías/Ministerio de Trabajo para labores de inspección o contratación de inspectores.</p> <p>Estrategia intensiva de inspección y fiscalización por parte de los Ministerios de Trabajo.</p> |

(continúa)

Cuadro 5 (Conclusión)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-----|--|--|------------------------|---------------------|
| | <p>1. Realización de inspecciones a empresas.</p> <p>2. Realización de las campañas de formalización del empleo.</p> <p>3. Aplicación de sanciones a empresas que no inscriben a sus trabajadores.</p> <p>4. Recursos destinados a programas que fomentan la formalización de empresas y empleo.</p> <p>5. Recursos destinados a labores de fiscalización en los MT, en sus servicios de inspección.</p> <p>6. Simplificación de trámites de inscripción a seguridad social o a registros administrativos.</p> <p>7. El Ministerio de Trabajo y/o Empleo se coordina con otras instancias de fiscalización para detectar empleo no registrado.</p> <p>8. El Ministerio del Trabajo y/o Empleo fomenta el dialogo social para diseñar, implementar y evaluar las campañas de fiscalización.</p> | <p>Porcentaje que representa el recurso destinado a programas de formalización de empresas y empleo respecto al presupuesto del sector/área de inspección.</p> <p>Días/horas promedio que demora la inscripción a la seguridad social.</p> <p>Promedio de procesos que implica la inscripción a la seguridad social.</p> <p>Número de reuniones anuales de coordinación de las labores del Ministerio de Trabajo y/o Empleo con otras instancias de fiscalización, destinadas a diseñar campañas de formalización.</p> <p>Representatividad de las organizaciones sindicales participantes del diálogo social (número de afiliados en relación al total de trabajadores asalariados en la empresa, sector o a nivel nacional, según el caso) y en campañas de formalización.</p> | | |

Fuente: Elaboraciones propias del autor sobre la base de cifras oficiales.

CUADRO 6
MML: PARTICIPACIÓN DE LOS SINDICATOS EN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA LABORAL

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-----------|---|--|--|--|
| Fin | Lograr procesos participativos de formulación, implementación y evaluación de la política laboral entre trabajadores, empleadores y gobierno. | Número de acuerdos obtenidos en los temas prioritarios de la política laboral con el aval de sindicatos representativos e independientes. Número de sesiones anuales de las instancias de diálogo social. Convocatorias amplias para la participación en instancias de diálogo social. Alto grado de aceptación a las peticiones formuladas por los sindicatos en la definición de política laboral y salarial. Aceptación plena de empleadores y gobierno a todos los sindicatos participantes en las instancias de diálogo social. | Informes de los Ministerios de trabajo y/o Empleo. Fuentes oficiales acerca de la instalación, operación y resultados de consejos consultivos en los que los representantes de los trabajadores y empleadores participen en la formulación, implementación y evaluación de la política laboral. Legislación laboral. | |
| Propósito | Ejercicio efectivo de derechos sindicales | Tasa de sindicalización (trabajadores afiliados a sindicatos/total de ocupados y sobre el total de asalariados considerando género, edad y sector de ocupación) Porcentaje de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva Porcentaje de huelgas declaradas procedentes en relación al total de las estalladas | Encuestas de empleo Registros administrativos de sindicatos Registros administrativos de la Secretaría/Ministerio de Trabajo | Se fortalece la democracia sindical y laboral. Se consolida el respeto pleno de empleadores y gobierno al estado de derecho en el mundo del trabajo |

(continúa)

Cuadro 6 (Continuación)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|---|---|---|--|
| Componentes | <p>Instancias de diálogo social para la formulación, implementación y evaluación de política social.</p> <p>Fijación de salarios mínimos con participación de organizaciones sindicales independientes y representativas.</p> <p>Acuerdos para elevar la productividad y mejorar salarios con participación de organizaciones sindicales y representativas.</p> <p>Se respetan las garantías de los trabajadores en el ejercicio de derechos sindicales (organización de sindicatos, libre afiliación, negociación colectiva y huelga).</p> <p>Trabajadores sindicalizados eligen a su dirigencia por voto universal y secreto.</p> <p>Empresas/empleadores sancionados por prácticas antisindicales.</p> <p>Trabajadores recibieron reparación cuando sus derechos sindicales fueron violados.</p> <p>Trabajadores atendidos por la Comisión de Derechos Humanos ante problemas en materia de derechos sindicales.</p> | <p>Participación continua/activa en las instancias de diálogo social.</p> <p>Representatividad de las organizaciones sindicales en las instancias de diálogo social y fijación de salarios.</p> <p>Tasa porcentual de trabajadores sancionados/despuestos por participar en la formación de sindicato.</p> <p>Tiempo promedio que transcurre entre la presentación de una solicitud de inscripción de sindicatos ante la autoridad y su resolución definitiva.</p> <p>Tasa de solicitudes rechazadas de inscripción de sindicatos.</p> <p>Porcentaje de trabajadores sindicalizados que eligen a su dirigencia por voto universal y secreto.</p> <p>Tasa de empresas/empleadores sancionados por prácticas antisindicales.</p> <p>Tiempo promedio que transcurre entre la presentación de una demanda ante la justicia laboral por violación a los derechos sindicales y la sentencia definitiva.</p> | <p>Informes de Ministerios de Trabajo y/o Empleo.</p> <p>Registros administrativos sobre inscripción y cancelación de sindicatos; negociación colectiva; huelgas emplazadas y estalladas.</p> <p>Estadísticas laborales sobre acceso a la justicia.</p> <p>Registros administrativos del Poder Judicial.</p> <p>Registros administrativos de las CDH.</p> <p>Expedientes archivados en instancias de resolución de conflictos por violación a derechos sindicales.</p> <p>Bases de datos de la OIT (Comité de Libertad Sindical).</p> | <p>Prevalecen los criterios de la gobernanza para enfrentar los retos en política laboral.</p> <p>Reducción de la asimetría de poder de empleadores para hacer efectiva y relevante la participación de los trabajadores en la política laboral.</p> |
| | | | | (continúa) |

Cuadro 6 (Continuación)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|--|--|---|--|
| | | <p>Tasa porcentual de las demandas presentadas por violación a los derechos sindicales ante la justicia laboral que obtuvieron una sentencia favorable a los demandantes (desagregadas según sea en todo o en parte).</p> <p>Tiempo promedio entre la presentación de una queja por violación a derechos sindicales ante la CDH y la emisión de una recomendación.</p> <p>Porcentaje de las recomendaciones de la CDH en casos de violación de derechos sindicales que han sido cumplidas por el destinatario.</p> | | |
| Actividades | <p>1. Convocatoria e Instalación oportuna de las instancias de diálogo social y fijación de salarios.</p> <p>2. Acceso a la información sobre los recursos públicos destinados a los sindicatos.</p> <p>3. Apoyo a las organizaciones sindicales para asesoría técnica y formación en temas de mercados de trabajo y política laboral.</p> <p>4. Elaboración de diagnósticos compartidos por los actores sociales para identificar prioridades de la política laboral.</p> | <p>Cumplimiento de convocatorias e instalación oportuna de las instancias de diálogo social.</p> <p>Mecanismos de transparencias y rendición de cuenta de los sindicatos.</p> <p>Costo promedio de asesorías técnicas y formación.</p> <p>Diagnósticos elaborados.</p> <p>Legislación reformada.</p> <p>Creación o fortalecimiento del sistema de registro público de sindicatos y negociación colectiva.</p> <p>Creación o fortalecimiento del sistema de justicia laboral independiente.</p> | <p>Encuestas de ocupación y empleo.</p> <p>Informes de organizaciones.</p> <p>Información gubernamental sobre recursos proporcionados a los sindicatos.</p> <p>Informes anuales de los ministerios de trabajo y/o empleo.</p> <p>Revisión de estudios realizados por organizaciones nacionales o internacionales independientes sobre casos de violación a derechos sindicales.</p> | <p>Se fortalece el papel de los Ministerios de Trabajo y/empleo en el ámbito de la administración pública.</p> <p>Se dota de recursos a los Ministerios de trabajo para vigilar el respeto a los derechos sindicales.</p> <p>Se dota a la justicia laboral de los recursos necesarios para hacer efectivas las garantías en derechos sindicales.</p> |

(continúa)

Cuadro 6 (Conclusión)

| MML | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-----|---|---|---|---------------------|
| | <p>5. Revisión de la legislación para verificar que las restricciones al ejercicio de derechos sindicales no sean indebidas según criterios PIDESC.</p> <p>6. Reforma de la legislación para suprimir, en su caso, las restricciones e instaurar un procedimiento oportuno y eficaz para sancionar tipo de prácticas antisindicales.</p> <p>7. Organización o, en su caso, fortalecimiento, de un sistema transparente y autónomo de registro público de sindicatos y negociación colectiva.</p> <p>8. Organización o, en su caso, fortalecimiento de un sistema de justicia laboral independiente</p> <p>9. Asignación de Competencia de las Comisiones de Derechos Humanos en la protección de derechos sindicales.</p> <p>10. Campañas de sensibilización sobre la importancia de los derechos sindicales para hacer efectivo el acceso al trabajo digno.</p> <p>11. Presupuestos destinados en la administración y la justicia laboral a hacer efectivos los derechos sindicales.</p> | <p>Establecer acuerdos con empleadores, gobierno para permitir la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos en materia sindical.</p> <p>Cumplimiento de campañas programadas.</p> <p>Porcentaje de presupuesto asignado a la administración y la justicia laboral respecto al presupuesto del sector Trabajo.</p> | <p>Legislación laboral nacional.</p> <p>Legislación sobre administración pública.</p> <p>Legislación sobre Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>Presupuestos de egresos de la administración pública.</p> <p>Presupuesto del Poder Judicial.</p> | |

Fuente: Elaboraciones propias del autor sobre la base de cifras oficiales.

Como hemos visto en un apartado anterior, la marcada hostilidad ante los sindicatos independientes y los cambios estructurales en los mercados de trabajo (desempleo, informalización y precarización de los empleos) han llevado a bajas tasas de sindicalización y a la escasa cobertura de la negociación colectiva en todos los países estudiados, cuando no a la pura y simple simulación. Sin embargo, sin la presencia de un actor sindical fuerte y representativo y sin reducir la marcada asimetría de poder entre trabajo y capital es imposible lograr que la voz de los trabajadores, tomando en cuenta su heterogeneidad, pueda ser escuchada a la hora de formular, implementar o evaluar una política laboral con enfoque de derechos. La siguiente matriz propone concentrar esfuerzos en torno a este fin, identificando como propósito el ejercicio de los derechos sindicales. Igualmente válida sería la atención a la necesidad de ampliar la representatividad de los empleadores, cuestión que no se incluye en esta matriz.

2. Los índices de efectividad de los derechos laborales y disminución de la pobreza alimentaria entre los ocupados

Para complementar la metodología basada en la valoración de los marcos normativos, la selección del conjunto de indicadores relativos a los derechos humanos laborales y las matrices de marco lógico centradas en dos aspectos fundamentales del ejercicio de los derechos contenidos en el PIDESC y el PSS, proponemos construir dos índices que permitirían seguir las trayectorias de los países y comparar las tendencias entre éstos.

El primero de los índices que se proponen, busca posibilitar el seguimiento de los niveles de efectividad de los derechos laborales en lugar de medir principalmente el contenido de algunas de las dimensiones de las legislaciones. Con ese propósito, se incluirían los siguientes indicadores que, de manera más directa que otros, procuran reflejar lo que ocurre en los hechos: 1) el grado de formalidad del empleo, medido a partir de la inscripción de los trabajadores en la seguridad social sobre el total de la PEA ocupada; 2) la cobertura del sistema de inspección (número de trabajadores cubiertos por acciones de inspección sobre el total de la PEA ocupada asalariada), 3) la capacidad de las autoridades competentes para detectar trabajo asalariado no registrado en la seguridad social en las Pymes (pequeñas y medianas empresas) sobre el total de asalariados ocupados en Pymes; 4) la eficacia de la justicia laboral medida en primer lugar a través del porcentaje de juicios por despido injustificado hasta la sentencia definitiva según su duración (en el entendido de que una justicia tardía no es justicia); 5) el porcentaje de sentencias ejecutadas sobre el total de sentencias definitivas y, finalmente, 6) la tasa de conflictividad individual, que relaciona el número de trabajadores despedidos de su empleo y el número de demandas interpuestas por despido injustificado, ante las autoridades competentes (en este caso, una baja tasa de conflictividad, dadas las condiciones de la región, expresaría baja confianza y credibilidad en la justicia y una ciudadanía laboral débil).

Cada indicador asume un valor de entre uno -1— (menor efectividad) y cuatro -4— (mayor efectividad) de acuerdo a rangos dependiendo del indicador y el total del valor del índice se divide por el

número de indicadores, para resultar el promedio anual por país.⁷⁴ Sin duda, obtener datos comparables en las variables seleccionadas para los países centroamericanos y México relativos a la efectividad real de los derechos es uno de los retos más importantes, lo que puede obligar a recurrir a algunas aproximaciones. Sin embargo, este esfuerzo debería llevar a mejorar los datos estadísticos y registros disponibles en los países en materia de inspección y justicia laboral. Un ejemplo a tomar en cuenta son los registros administrativos y estadísticos de inspección y justicia laboral en Brasil.⁷⁵

El otro índice, relativo a la proporción de personas que no pueden adquirir una canasta alimentaria con su ingreso proveniente del trabajo, ya está disponible en México y fue construido en 2005 por el CONEVAL, cuya metodología se propone adoptar en todos los países. El Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) mide la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que genera el INEGI. Este índice muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo.⁷⁶

El ITLP no constituye una medición de pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la Metodología Multidimensional de la pobreza dada a conocer por el CONEVAL en diciembre de 2009. Sin embargo, este indicador se construye trimestralmente a partir del ingreso laboral de las familias y el precio de los alimentos de la canasta alimentaria, que son dos elementos relevantes para la medición de la pobreza y esenciales para dar cuenta del cumplimiento del derecho a la alimentación de los trabajadores ocupados.

El CONEVAL toma como punto de partida la elaboración de Hernández y Székely (2009) donde muestran que los cambios en la masa salarial siguen de manera inversa los cambios en la pobreza por ingresos. La evolución del mercado laboral impacta directamente a la pobreza: si los salarios y empleo

⁷⁴ Para los indicadores sobre grado de informalidad, cobertura del sistema de inspección, porcentaje de sentencias ejecutadas y tasa de conflictividad individual los rangos son los siguientes: desde 0-25% corresponde a uno, 26-50% corresponde a dos; 51-75% corresponde a tres y de 76% a 100% corresponde a valor cuatro en el índice. En el caso de la capacidad para detectar trabajo no registrado los rangos van de la siguiente manera: entre 1- 2.5% corresponde a uno como valor del índice; del 2.6% al 5% corresponde valor dos en el índice; entre 5.1% y 7.5% equivale a tres en el índice y entre 7.6% y 10 corresponde a cuatro en el índice. Finalmente en el caso de la eficacia de la justicia laboral, si la duración del juicio es mayor a tres años el valor del índice es uno; si es entre dos y tres años corresponde a dos como valor del índice; si dura entre uno y dos años corresponde a tres como valor del índice y, finalmente menos de un año corresponde a cuatro. La construcción de este índice y un ejercicio al respecto, con algunas modificaciones, se hizo para comparar la efectividad de los derechos laborales en Argentina, Brasil, Chile y México con datos de mediados de la década del 2000. Véase al respecto Bensusán y otros, 2006.

⁷⁵ Véase al respecto los datos captados de los registros administrativos del Tribunal Regional del Trabajo y el Tribunal Superior del Trabajo de Brasil así como en el RAIS (Relación Anual de Informaciones Sociales), en Cardoso y Lage, 2006.

⁷⁶ Junto con la serie del ITLP se presentan datos sobre la tasa de crecimiento del PIB, el indicador global de la actividad económica, el sistema de indicadores compuestos -coincidente y adelantado-, la tasa de desocupación, el número de trabajadores afiliados al IMSS, los valores de las líneas de bienestar mínimo (canasta alimentaria) de acuerdo con la nueva Metodología de medición multidimensional, la evolución del ingreso laboral per cápita e indicadores de asistencia escolar y trabajo infantil. Estos indicadores están organizados en tres grupos: de actividad económica, laborales y de precios. La información base recopilada en estos indicadores es producida por el INEGI, el Banco de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

bajan (masa salarial), la pobreza aumenta. De igual forma se muestra la relación si se compara la evolución de la masa salarial con la pobreza de patrimonio.

Para construir este indicador se lleva a cabo lo siguiente:

1. Se actualiza mes a mes el valor per cápita de la línea de bienestar mínimo,⁷⁷ obteniendo su valor promedio de cada trimestre por cada ámbito rural y urbano
2. Para obtener el ingreso laboral per cápita se suman en cada hogar los ingresos laborales mensuales de sus integrantes, obtenidos a partir de la información de la ENOE, y se divide esa suma entre el número de integrantes del hogar, obteniendo así el ingreso laboral de cada uno de sus integrantes.
3. Se obtiene la suma de personas que tienen un ingreso laboral inferior al promedio trimestral de los valores de la línea de bienestar mínimo, según su ámbito de residencia rural o urbana.
4. Se divide esta última suma entre la estimación del total de habitantes del país de cada trimestre.
5. Por último, se obtiene la razón entre el resultado de la operación anterior de cada trimestre y el resultado del primer trimestre de 2005. De esta forma el indicador toma el valor de uno en el primer trimestre de 2005, periodo inicial de la serie.

⁷⁷ La línea de bienestar mínimo equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes

VII. RETOS

Los problemas a superar a la hora de diseñar una política laboral no se acaban a la hora de acordar su orientación (en este caso, el enfoque de derechos) con la participación de la sociedad, ya que la implementación es tan importante como el diseño de la política pública. Aunque, como se ha mostrado en este documento, hay diferencias importantes en los avances y retrocesos experimentados por los países centroamericanos y en México, lo que implica diferentes desafíos para las políticas laborales, resultan aprovechables las recomendaciones de Weller (2009) en relación a las principales fallas en la implementación de la institucionalidad laboral: 1) El diálogo social sería un recurso más prometedor para hacer reformas a la legislación, que las que se consiguen debido a la cambiante correlación de fuerzas, lo que lleva a que estas reformas pierdan rápidamente legitimidad y se demanden contrarreformas. Lo mismo sería aplicable, a nuestro juicio, en el caso de la formulación e implementación de la política laboral con enfoque de derechos, porque se ganaría en coherencia y estabilidad y, a la vez, en credibilidad y adaptabilidad a las condiciones económicas cambiantes. 2) las normas internacionales pueden ser orientadoras del diálogo social encaminado a formular, poner en marcha y evaluar la política laboral, especialmente las que contienen los derechos humanos laborales fundamentales tal como los define la OIT en sus convenios internacionales, la OEA en el PSS y la ONU en el caso del PIDESC. Al respecto, las observaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT o del CPIDESC expuestas en apartado anteriores serían una guía capaz de articular las políticas laborales con dichas normas; 3) Se requieren más recursos para fomentar una mayor cobertura de la institucionalidad laboral, preferentemente a través de ingresos fiscales, lo que debe atenderse igualmente para aumentar las capacidades estatales en el ámbito laboral, especialmente para impulsar campañas de educación a los funcionarios en temas de derechos humanos y de formalización del empleo así como para mejorar el desempeño de la inspección del trabajo y la justicia laboral; 4) la generación de confianza entre los interlocutores podría resultar más fácilmente de procesos de cambio gradual. Para ello es esencial tener un diagnóstico y un plan de acción que identifique las prioridades. Instrumentos como los presentados en la metodología propuesta en este documento (indicadores, matriz de marco lógico, construcción de índices) pueden ser útiles para acordar los compromisos en el corto, mediano y largo plazo de manera tal que se logre una mejora progresiva; 5) la inserción de la institucionalidad y la política laboral en estrategias de desarrollo de largo plazo podría aumentar su viabilidad, lo que sin duda es un requisito de la política laboral que debería ser parte central en la definición de las demás políticas macroeconómicas, de modo tal que resulten coherentes y se coloque en el centro la generación de empleo de calidad.

Como bien señala Weller (Ibíd.) la política y la institucionalidad laboral no pueden marchar al margen de la orientación que siga la estrategia de desarrollo. Hay causas estructurales que se oponen al avance de una política laboral con enfoque de derechos humanos, como es la manera en que los países centroamericanos y México se han insertado en la economía mundial, principalmente a través de procesos de subcontratación internacional basados en la utilización de mano de obra poco calificada, el mantenimiento de bajos salarios y la paz laboral obtenida gracias a la inhibición, cuando no a la pura represión, de la acción colectiva e independiente de los trabajadores.

Además, sin actuar sobre las brechas de productividad entre las pequeñas y las grandes empresas y sin políticas que permitan generar encadenamientos productivos orientados a aumentar el valor agregado de las exportaciones y favorecer el fortalecimiento de los mercados internos a través de mejores salarios y mayor capacitación de los trabajadores, difícilmente habrá avances apreciables, tanto si se utiliza el enfoque de trabajo decente y sus indicadores, como si se recurre a la metodología propuesta basada en el enfoque de derechos económicos y sociales del PSS y el PIDESC. Revalorar las oportunidades para el desarrollo a partir del impulso a los mercados internos, sobre todo en el caso de

México, y acotar las expectativas de crecimiento basadas exclusivamente en las exportaciones—que no han servido hasta ahora para mejorar la salud de los mercados de trabajo— parece una cuestión urgente a considerar, lo que posibilitaría que la política laboral y la salarial ocupen un lugar más protagónico dentro de los gabinetes gubernamentales. En este sentido, la política social debería ser un complemento, no un sustituto, de una política laboral con enfoque de derechos.

Al respecto, los gobiernos parecerían estar buscando conciliar sus esfuerzos para aumentar el crecimiento y la competitividad y, a la par, centrar las políticas públicas en la generación de empleos de calidad. Éste sería el objetivo de dichas políticas y no un resultado mecánico del crecimiento, aunque todavía se trata de promesas sin resultados apreciables. Por ejemplo, la política nacional de empleo del gobierno de Guatemala, centrada en la “generación de empleo seguro, decente y de calidad” expresaría bien estas tensiones y retos, al señalar como limitantes el peso del sector primario (el 37% de la PEA está ocupada en el campo y el 25% en el sector de servicios); el reducido crecimiento en atención a la necesidad de reducir la pobreza debido a la inseguridad ciudadana, la falta de infraestructura, el bajo nivel educativo de la fuerza laboral y su escasa experiencia, afectando los niveles de productividad e incluso la posibilidad de recibir capacitación (que no puede ser sustituto de la educación formal); la falta de generación de empleos decentes; el tamaño del sector informal y la subocupación, así como la escasa preparación y capacidad de crecer de las MIPYMES (en ese país más del 90% de las empresas tienen menos de cinco trabajadores) junto a los bajos salarios (el salario promedio está por debajo del salario mínimo).

Sin embargo, en este diagnóstico, a pesar de la experiencia negativa resultante de la etapa de ajustes seguida en Guatemala en los años noventa, al igual que en los demás países, y de que se identifican los factores de tipo estructural que inhiben el crecimiento del empleo, todavía asoma la expectativa de que las reformas a la legislación laboral en aras de alcanzar mayor flexibilidad puedan encontrar una mejor manera de responder a las necesidades del mercado, especialmente de los mercados de exportación, donde según el programa del gobierno guatemalteco, el salario mínimo impacta negativamente. Ello no impide que, al mismo tiempo que esperan flexibilizar la legislación laboral, una de las estrategias encaminadas en ese país a lograr empresas competitivas sea velar por el cumplimiento de la legislación, fortaleciendo a la inspección del trabajo con funciones preventivas, la orientación a las empresas, la resolución de conflictos y la difusión de los derechos laborales, entre otros medios. El problema, como hemos visto, es que en las actuales condiciones puede tratarse de metas irreconciliables, a menos que se reoriente la estrategia de desarrollo y existan sindicatos capaces de vigilar que la mayor flexibilidad no se traduzca en más precariedad en el empleo.

México también revela una política laboral con señales encontradas. Por una parte, atraviesa por una situación inversa a la de Guatemala por lo que se refiere a su política salarial, al mantener los salarios mínimos por debajo y muy alejados de los salarios medios, lo que es uno de los factores que permite explicar las tendencias negativas en la evolución del índice de pobreza alimentaria por ingresos laborales calculado por el CONEVAL en el período 2005-2012, al que ya se hizo referencia, problemática a la que se quiere dar respuesta a través de la política social, en lugar de revertir la política salarial. Aun en esas condiciones, en la que el mercado de trabajo es ya el principal generador de pobreza, la apuesta a favor de que la mayor flexibilidad laboral podría contribuir a la generación de empleos formales se mantiene en este caso, al igual que en Guatemala, como se refleja en el contenido predominante de la reforma legal adoptada en México en 2012. Con todo, al mismo tiempo, se incorporó en la legislación el concepto de trabajo decente y la perspectiva de género (así sea tímidamente), aumentaron exponencialmente los montos de las sanciones por incumplimiento de la ley y, recientemente, ha habido un viraje—al menos discursivo y propositivo—, en la nuevamente política laboral, al reconocerse la necesidad de otro tipo de esfuerzos gubernamentales para reducir la informalidad, especialmente en el sector formal de la economía, en el que participa el propio gobierno. Con la misma intención, se encuentra en vías de

aprobación la reforma constitucional para instaurar un seguro de desempleo. Igualmente, una reforma constitucional de 2011 dio a los tratados internacionales en materia de derechos humanos la misma jerarquía que la Constitución. Aun así, los avances institucionales en materia de derechos laborales o derechos humanos pueden ser rápidamente revertidos —o al menos matizados—, por lo que la participación de la sociedad como vigilante de la orientación e implementación de la política laboral es esencial. Por ejemplo, según algunas opiniones, una interpretación de la Suprema Corte de Justicia quitó fuerza a la reforma constitucional de 2011, al señalar que en caso de que la Constitución impusiera restricciones en el alcance o ejercicio del derecho humano reconocido en el tratado, se impone la Constitución.⁷⁸

En cualquier caso, si algo comparten los cinco países estudiados en este terreno, es que en todos siguen presentándose tensiones entre el enfoque pro-empresarial de algunas de las dimensiones de las políticas laborales y los esfuerzos por mejorar la calidad de los empleos, a la vez que existen déficits importantes a nivel de la representación de los derechos de los trabajadores. No estamos suponiendo que los sindicatos sean los únicos capaces de tener esa representación, menos aún cuando los cambios estructurales en los mercados de trabajo están dificultando su organización y expansión, pero el solo hecho de que el derecho humano fundamental a formar sindicatos independientes no esté garantizado en ninguno de estos países, que comparten una estrategia semejante de inserción en la economía mundial, es un indicador del tamaño de los rezagos que se deben superar.

El caso de Costa Rica ilustra hasta cierto punto la ventaja de contar con un régimen político que es considerado como plenamente democrático por casi todas las mediciones, lo que es todavía un reto para todos los demás países, si es que se quiere lograr una mayor efectividad en el ejercicio de los DES. Sin embargo, caben dos consideraciones al respecto. Por una parte, existe una marcada contradicción entre la existencia de un régimen democrático en lo político y los obstáculos que se encuentran para el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, lo que muestra que hay todavía mucho por hacer para consolidar el Estado de derecho y la ciudadanía en el mundo del trabajo, alineando la legislación y la práctica en ese país a los derechos internacionales. Por otra, a pesar del mayor crecimiento y del mayor valor agregado de las exportaciones en ese país, ese avance se ha visto sumamente afectado por los efectos de la crisis 2008-2009 y el menor crecimiento de los países desarrollados, a la par que beneficia solamente a los trabajadores más calificados, sin que pueda traducirse en beneficios para el conjunto, lo que exigiría otro tipo de condiciones institucionales y en la política laboral de ese país.

Estos pocos ejemplos nos permiten concluir que todavía los países en cuestión no han podido o no han querido conciliar los esfuerzos por incrementar el crecimiento económico con el respeto pleno de los derechos a la hora de formular e implementar sus políticas laborales y que parte del problema no radica solamente en la orientación de esta política o en su deficiente implementación, sino en los límites de las estrategias de desarrollo que se vienen implementando para hacer compatibles estas metas y las insuficiencias de la democracia por lo que se refiere al mundo del trabajo.

En este sentido, superar el abismo entre los diagnósticos que provienen del mundo empresarial y de los sindicatos, especialistas y defensores de los derechos laborales y vencer la hostilidad ante los sindicatos independientes y verdaderamente representativos por parte de los gobiernos y los empleadores —que como se dijo, forma parte ya de una cultura muy arraigada en los cinco países— son parte de los retos más importantes a enfrentar. Se trata de una condición necesaria para hacer posible un nuevo enfoque de gobernanza con la participación de la sociedad en la definición, puesta en marcha e implementación de la política laboral, así como para encontrar las salidas a las limitaciones que supone el

⁷⁸ Véase al respecto Alcalde, 2013.

modelo económico exportador basado en bajo valor agregado. Esto último exigiría también dar mayor espacio y recursos para hacer posible la intervención de los ministerios de trabajo en la definición de las demás políticas macroeconómicas y sectoriales.

Por último, en cuanto a la metodología propuesta para auditar la política laboral, el principal reto radicaría en la generación sistemática de la información necesaria para cumplir con las exigencias de los indicadores cuantitativos, a través de la incorporación de nuevos módulos en las encuestas de empleo, como de la construcción de nuevos y mejores registros administrativos y judiciales para que las autoridades rindan cuenta en forma transparente de su desempeño y el uso de los recursos de que disponen ante la ciudadanía. En este sentido, es claro que se requiere en el corto y mediano plazo ganar en transparencia informativa así como un esfuerzo mucho mayor que la sola elaboración de indicadores cuantitativos convencionales para evaluar el desempeño real de las políticas y la institucionalidad laboral. Por el contrario, los estudios cualitativos y las descripciones densas, especialmente en uno de los temas más difíciles de valorar como lo es el de las oportunidades y restricciones que existen en los países para el pleno ejercicio de los derechos colectivos y el acceso a la justicia, particularmente de los grupos más desfavorecidos, tendrán que seguir siendo parte esencial de cualquier intento real de auditoría de la política laboral en los países considerados.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH V. y Pautassi, L. (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comp.), en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.
- ABRAMOVICH, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, Núm. 88, pp. 35-50.
- ACNUDH (2012), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York-Ginebra.
- ALCALDE, A (2013) “La indefensión laboral como falsa solución” en, *Periódico La Jornada*, Sección Opinión, Sábado 07 de septiembre de 2013, pp.15
- ANNER, M. (2013), “Economic Competitiveness and worker’s rights in Global Value Chains: Central America in comparative perspective”, Ponencia preparada para el Congreso LASA 2013, realizado del 29 de mayo al 1º de junio en la ciudad de Washington.
- ARANGO T.; Paula Herrera y Carlos E. Posada (2007), “El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países”, en *Serie Borradores de Economía*, Núm. 436, Banco Central de Colombia, Bogotá, 42pp.
- BALAKRISHNAN, R., Diane Elson y Raj Patel (2009), *Repensando Estrategias Macroeconómicas desde una perspectiva de Derechos Humanos (Por qué EME y Derechos Humanos II)*, Centro de Análisis e Investigación, FUNDAR-Marumount Manhattan College.
- BASHIR, S. y Ana María Oviedo (2012), *Mejores Empleos en América Central. El Rol del Capital Humano*, Banco Mundial,
- BECERRIL, A y Víctor Ballinas (2013), “Reciben diputados iniciativa que eleva la edad mínima para emplearse”, en *Periódico La Jornada*, Sección Sociedad y Justicia, jueves 13 de junio de 2013, pp. 38.
- BENSUSÁN, G (2013), “Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México”, CEPAL (México), *Serie Estudios y Perspectivas*, Núm. 143, 2013.
- _____(2007), “Los determinantes institucionales de los contratos de protección” en, Alfonso Bouzas (Coord.) en, *Contratación Colectiva de Protección en México, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), UNAM/CIOSL-ORIT*, pp. 11-48.
- _____(coord.)(2006), *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X/Editorial Porrúa, México.
- _____(2006) “Las instituciones Laborales en una perspectiva comparativa” en Graciela Bensusán, coord.; *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México, UAM-X/Porrúa, pp. 411-497.
- BENSUSÁN, G. y Juan Carlos Moreno Brid (2012), “La interacción de las políticas macroeconómicas y laborales: Continuidades y rupturas”, en Pucho T. Martín (coords.), en *América Latina. En los albores del siglo XX*, Tomo 2, “Aspectos Sociales y Políticos”, México, Ed. Flacso, pp. 145-179.
- BERG, J. (2011), “Laws or Luck? Understanding Rising formality in Brazil in the 2000s”, en Sangheon Lee y Deirdre McCann, en *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*, OIT, Gran Bretaña, pp. 123
- BOUZAS, A. (Coord.) (2007), *Contratación Colectiva de Protección en México, Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), UNAM/CIOSL-ORIT*.
- CEPAL (2012), *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27-31 agosto.
- CEPAL-OIT (2013), *Coyuntura Laboral de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la medición del trabajo decente*, ONU, Santiago.
- CANESSA, M. (2012), “El diálogo social en los Consejos Consultivos de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana”, en *Perspectiva Laboral, Organización Internacional del Trabajo*, Núm. 4, Año.2, pp. 37
- CASTILLO, G. (2012), “Estado del Diálogo Social desde el punto de vista de los Trabajadores” en *Perspectiva Laboral, Organización Internacional del Trabajo*, Núm. 4, Año.2, pp. 75-87.

- CARDOSO, A. y Telma Lage (2006), "Diseño legal y desempeño real: Brasil", en Graciela Bensusan (coord.), *Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina*, UAM-X/Editorial Porrúa, pp. 167-240.
- COMPA, Lance A. y Stephen Diamond (eds.) (1996), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*. University of Pennsylvania Press. Philadelphia.
- CUNILL GRAUN, N (2010), "Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 46, pp. 43-72.
- DOF (2013), Decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo de 2013.
- FUJI, G (2011), *Empleo y modalidad de crecimiento económico en México*, Biblioteca de Ciencias Sociales, Editorial Cinca y Ortega Marañón.
- GALHARDI, R. (2012), "Políticas de empleo decente para México", en *Empleo Digno, Distribución del Ingreso y Bienestar. Análisis Estratégico para el Desarrollo*, Volumen 11, Consejo Nacional de Universitarios (CNU), pp. 38-69.
- GALHARDI, R. y Clemente Ruíz Durán (2013), *México Buenas Prácticas para impulsar el trabajo decente. Un acercamiento a través de casos*, UNAM-OIT.
- GRAU CRESPO, A. y Larraitz Lexartza Artza (2010), *Precariedad laboral en Centroamérica. Impactos para las mujeres*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, San José.
- GRAU CRESPO, A. y Noilin Molina Rojas (2010), *Producción de la Campaña Regional contra la Flexibilidad*. Aseprola, Centroamérica, Mayo.
- GOBIERNO DE GUATEMALA (2012), "Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021", Política Nacional de Empleo, Administración Otto Pérez Molina.
- HERNÁNDEZ, G. y M. Székely, "Labor Productivity: the link between economic growth and poverty in Mexico", en Bane, M.J. y R. Zenteno, "Poverty and Poverty Alleviation Strategies in North America", David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.
- ITUC-CSI-IGB (2013), *Países en situación de riesgo. Violaciones de los derechos sindicales*, Confederación Sindical Internacional.
- KOLBEN, K. (2009), "Towards an integrative theory of transnational labor regulation." Draft presented on Regulating for Decent Work Conference on Geneva in July 8th ILO.
- LEVAGGI, V. (2012), "Diálogo Social", en *Perspectiva Laboral*, Organización Internacional del Trabajo, Núm. 4, Año.2, pp. 9-24.
- LOCKE, R. (2013), "Can Global Brands Create Just Supply Chains? A forum on corporate responsibility for factory workers", *Boston Review*, electronic edition —consultada en agosto de 2013—.
- SCARTASCINI, C. (2008), "Who's Who in the PMP: An overview of Actors, incentives and the roles they play", en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), en *Policymaking in Latin America. How politics shapes policies*, BID-Harvard University Press, pp. 29-68.
- SCARTASCINI, C.; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.) (2010), "Political Institutions, Actors and Arenas in Latin America", en Carlos Scartascini; Ernesto Stein y Mariano Tommasi en, *How Democracy Works. Political institutions, actors, and arenas in Latin American Policymaking*, BID-Harvard University Press, p. 1-18.
- MARTIN, S. (2010), "Resilient Institutions, limited convergence: comparative evolution of labor regimes in Canada, Mexico, and the United States under Globalization and Regionalization", en Ismael Aguilar y otros, en *Senderos de la Integración silenciosa en América del Norte*, El Colegio de México-CISAN/UNAM, pp. 129-147
- MAUL, H., et. al (2004), *Políticas laborales en Centroamérica, ¿Oportunidades o barreras para el desarrollo?*, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), Guatemala.
- MESA LAGO, C. (2010), *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean. Lessons and policies*, Institute for the Study of the Americas, 111pp.
- _____ (1993), *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, CEPAL, Santiago.
- MOSLEY, L (2011), *Labor Rights and Multinational Production*, Cambridge.
- NOTIMEX (2012), "México carece de política laboral: STPS", En Periódico *El Economista*, Sección Multimedia, 14 de diciembre, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/12/14/nuevo-gobierno-creara-empleos-navarrete-primada> (Consultada en agosto de 2013)

- OEA (2012), Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segundo Agrupamiento de Derechos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.
- OIT (2013), “México y la OIT suscriben Convenio de cooperación sobre piso de protección social”, Organización Internacional del Trabajo, Sección 102ª Conferencia Internacional del Trabajo, Comunicado de prensa del 17 de junio.
- _____ (2010), Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, Lima.
- _____ (2010a), Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis, Chile.
- _____ (2011), Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, Lima.
- _____ (2005), La Dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades (Libro Blanco), Documento elaborado por los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana.
- PIDESC (2007), Informe alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC (1997-2006), Presentado ante el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su 36º Período de sesiones por organizaciones civiles y redes mexicanas.
- PND (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República Mexicana.
- PRIES, L. y Martin Seeliger (2013), “Work and Employment Relations in a Globalized World: The Emerging Texture of Transnational”, en Revista Global Labour Journal, Vol. 4, Núm. 1, pp. 26-47.
- RÍOS, P. (2013) “Crean Comisión Intersecretarial para prevenir y erradicar trabajo infantil” en Periódico La Jornada, Sección sociedad y Justicia, jueves 13 de junio de 2013, pp. 39.
- RODRÍGUEZ, P. (2013), “Bajan otra vez previsión de crecimiento económico” en, Periódico Milenio Diario, Sección Negocios, Lunes 2 de septiembre de 2013.
- SICA (2013), Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana, Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, San José
- SOLARI, R. (2011), “Análisis de las experiencias de diálogo socio-laboral”, en Mercado laboral y diálogo social en Costa Rica, en Jürguen Weller (Comp.), en programa de cooperación “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe, CEPAL/AECID, Santiago.
- _____ (2010), “Análisis de las experiencias de diálogo socio-laboral en El Salvador”, en Jürguen Weller (Comp.), en Mercado laboral y diálogo social en El Salvador, programa de cooperación “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe, CEPAL/AECID, Santiago.
- SPILLER, P. T; Ernesto STEIN y Mariano TOMASSI (2008), Political Institutions, Policymaking and Policy, An introduction; in Ernesto Stein and Mariano Tommasi (ed.); Policymaking in Latin America, David Rockefeller center for Latin American Studies —Harvard University— BID, Washington.
- USAID-IIDH (2009), Estudio regional acerca del contexto de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral en Centroamérica y República Dominicana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos), San José
- VÁZQUEZ, D. y Domitille Delaplace (2011) “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en Revista Internacional de Derechos Humanos Sur, Núm. 14, Vol. 8, pp. 35-65.
- WELLER, J. (comp.) (2011), Mercado laboral y diálogo social en Costa Rica, programa de cooperación “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe, CEPAL/AECID, Santiago.
- _____ (comp.) (2010), Mercado laboral y diálogo social en El Salvador, programa de cooperación “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe, CEPAL/AECID, Santiago.
- _____ (comp.) (2009), Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica, programa de cooperación “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe, CEPAL/AECID, Santiago.
- WELLER, J. y Claudia Roethlisberger (2011), La calidad del empleo en América Latina, Serie Macroeconomía del desarrollo, Núm. 110, CEPAL.

ANEXO

Cuadro 1-A

MARCO NORMATIVO A NIVEL CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES INCLUIDOS EN EL “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR” (DERECHO AL TRABAJO, ALIMENTACIÓN Y SALUD)

| Derecho al trabajo | | México | Costa Rica | Guatemala | El Salvador | Nicaragua |
|---|---|--------------------------------------|--|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| | | Art. 123 constitucional | Arts. 56-62 constitucionales | Arts. 101-106 constitucionales | Arts. 37-57 constitucionales | Arts. 57; 80-88 constitucionales |
| Artículo 3 y 6 | | | | | | |
| Obligación de no discriminación | Salario equitativo e igual por trabajo de igual valor sin distinción | Salario igual por igual trabajo | Salario igual por igual trabajo | Salario igual por igual trabajo | Salario igual por igual trabajo | Salario igual por igual trabajo |
| Artículo 6 | | | | | | |
| Derecho al trabajo | Programas, normas y técnicas para lograr ocupación plena y productiva | Sí, limitado a impulsar la ocupación | Sí, limitado a coadyuvar en la promoción y generación del empleo | Sí, limitado a impulsar la ocupación | Sí, limitado al fomento del empleo | Sí, limitado a impulsar la ocupación |
| Artículo 7 | | | | | | |
| Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo | Condiciones de existencia digna para el trabajador y sus familias | Si | Si | Si | Si | Si |
| Artículo 10 | | | | | | |
| Derecho a la salud | Seguridad e higiene en el trabajo | Si | Si | Si | Si | Si |
| Artículo 12 | | | | | | |
| Derecho a la alimentación | Salario mínimo | Sí (art. 125 constitucional) | Si 9art. 57 constitucional) | Si (art. 102 constitucional) | Si (art. 38 constitucional) | Si (art. 82 constitucional) |

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

México (Constitución Política, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>; Ley Federal de Trabajo, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/1ftse.htm>).

Costa Rica (Código de Trabajo, http://www.mtss.go.cr/images/stories/Doc_Scribd/Codigo-de-Trabajo-y-sus-Reformas.pdf; Constitución Política, <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>); <http://www.mtss.go.cr/acerca-del-mtss/funciones.html>.
 Guatemala (Constitución Política, http://www.cc.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=219&Itemid=67; Código de Trabajo, http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2072/CODIGO_DE_TRABAJO_DE_GUATEMALA_SEPT2011.pdf; Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, <http://www.leylaboral.com/guatemala/Normasguatemala.aspx?item=693&bd=41>); <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/organizacioninterna/acercadelministerio/134-obligaciones>.
 El Salvador (Constitución Política, <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>; Código de trabajo, www.rree.gob.sv/laip/index.php?/downloads/marco-normativo/144-codigo-de-trabajo-de-el-salvador/download.php; Ley del Servicio Civil, http://www.mtps.gob.sv/mtps2012/administrator/components/com_docestandar/upload/documentos/ley-de-servicio-civil.pdf); http://www.mtps.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=85.
 Nicaragua (Constitución Política, <http://www.leylaboral.com/Nicaragua/NormasNicaragua.aspx?item=13979&bd=26>; Código de Trabajo, <http://www.leylaboral.com/Nicaragua/NormasNicaragua.aspx?item=12424&bd=26>; Reglamento de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Decreto No. 87-2004, <http://www.leylaboral.com/Nicaragua/NormasNicaragua.aspx?item=13027&bd=26>) <http://www.mitrab.gob.ni/nuestro-ministerio>.

**CUADRO 2-A
 LEGISLACIÓN RELATIVA AL SALARIO MÍNIMO**

| País y legislación | Instituciones con competencia salarial | Unidad de tiempo | Cobertura | Procedimiento y criterios para determinación del salario mínimo | Frecuencia de revisión |
|------------------------|--|-----------------------------|---|---|--|
| Costa Rica | | | | | |
| Código de trabajo 1943 | Consejo Nacional de Salarios. Está integrado por nueve miembros directores, nombrados por el poder ejecutivo: tres en representación del Estado, tres en representación de los patronos y tres trabajadores. | Diario y mensual | Tres tipos de salarios mínimos: general, sectorial y ocupacional. | Los criterios básicos son el costo de vida, el desarrollo económico y la inflación. | El salario mínimo se ajusta cada año, antes del 1° de noviembre. |
| El Salvador | | | | | |
| Código laboral 1972 | El Consejo Nacional de Salario Mínimo está integrado por tres representantes del gobierno, dos de los trabajadores y dos de los empleadores. El Consejo Nacional de Planeación y de Coordinación Económica debe dar su opinión para el ajuste del salario mínimo. | Por hora, diario y mensual. | Salario mínimo por sector. El salario mínimo puede variar de acuerdo al tipo de función desempeñada. | Necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de vida y el desarrollo económico. | El salario mínimo debe ser ajustado al menos cada tres años. |
| | | | | | (continúa) |

Cuadro 2-A (Continuación)

| País y legislación | Instituciones con competencia salarial | Unidad de tiempo | Cobertura | Procedimiento y criterios para determinación del salario mínimo | Frecuencia de revisión |
|---------------------|---|--------------------|---|---|--|
| Guatemala | | | | | |
| Código Laboral 1995 | Comisiones Paritarias del Salario Mínimo y la Comisión Nacional del Salario. Cada comisión paritaria se integra con un mínimo de dos patronos, dos trabajadores y un inspector de trabajo. | Por hora y diario. | El salario mínimo es fijado por sector (rural y el urbano) y por ocupación. | Según las necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de vida, el nivel de empleo y la capacidad de los empleadores para pagar. | El salario mínimo se debe ajustar cada año. |
| Honduras | | | | | |
| Código Laboral 1959 | La Comisión Nacional de Salarios es una institución tripartita integrada por tres representantes del gobierno, tres representantes de los empleadores y tres representantes de los trabajadores. En el caso en que la Comisión no logre llegar a un acuerdo durante el periodo requerido, el ejecutivo tiene la autoridad para incrementar el salario mínimo. | Diario | Un salario mínimo es fijado para los siguientes sectores: 1. agricultura, pesca, caza, silvicultura; 2. manufactura, construcción, comercio, restaurantes, hoteles y servicios sociales y personales; 3. transportes, almacenamiento, comunicaciones, finca raíz y otras industrias dedicadas al servicio, y 4. servicios generales prestados a compañías. En algunos sectores el salario mínimo varía de acuerdo con el número de empleados. | Según las necesidades de los trabajadores y sus familias, costo de vida, desarrollo económico, productividad, nivel de empleo, capacidad de los empleadores para pagar e inflación. | Los salarios mínimos son ajustados en diciembre de cada año. A petición ya sea de los empleadores o de los trabajadores el nivel del salario mínimo puede ser revisado en junio si la inflación ha aumentado más de 12%. |

(continúa)

Cuadro 2-A (Conclusión)

| País y legislación | Instituciones con competencia salarial | Unidad de tiempo | Cobertura | Procedimiento y criterios para determinación del salario mínimo | Frecuencia de revisión |
|--|---|------------------------------------|--|--|--|
| <p>México</p> <p>Ley Federal del Trabajo de 1970</p> | <p>Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, los patronos y el gobierno. Puede auxiliarse de comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones</p> | <p>Diario.</p> | <p>Salario mínimo por diferentes ocupaciones y por área geográfica.</p> | <p>Según la situación económica general del país, los cambios de mayor importancia que se hayan observado en las diversas actividades económicas, las variaciones en el costo de vida por familia y las condiciones del mercado de trabajo y las estructuras salariales.</p> | <p>Los salarios mínimos se fijan cada año y comienzan a regir el primero de enero del año siguiente.</p> |
| <p>Nicaragua</p> <p>Código laboral de 1996</p> | <p>La Comisión Nacional de Salarios Mínimos está compuesta por: el Ministro de Trabajo, un representante del Ministerio de Economía y Desarrollo, un representante de los empleadores elegido por el Ministerio del Trabajo y un representante de cada uno de los sindicatos más importantes elegido por el Ministerio del Trabajo.</p> | <p>Por hora, diario y mensual.</p> | <p>No existe un salario mínimo general ya que éste varía dependiendo del sector.</p> | <p>Según las necesidades de los trabajadores y sus familias y el desarrollo económico.</p> | <p>Los salarios mínimos se ajustan periódicamente al menos una vez cada seis meses.</p> |

Fuente: Arango, Herrera y Posada (2007).

**CUADRO 3-A
MARCO NORMATIVO DEL TRABAJO DOMÉSTICO**

| País | Instrumento regulador | Período de prueba | Jornada | Salario | Descanso | Despido | Otras prestaciones |
|------------|-----------------------------------|-------------------|---|--|--|---|---|
| Costa Rica | Código del Trabajo (Arts.101-108) | 15 días | 8 horas en jornada diurna y 6 en nocturna (el máximo en la primera es de hasta 10 hs siempre que a la semana no exceda las 48 hs) | Percibirán el salario en efectivo (al menos un salario mínimo de la categoría establecida por el Consejo Nacional de Salarios). Además, se prevé el pago en especie permitido hasta por el 50% de la remuneración. | Dentro del tiempo de trabajo efectivo, tendrán derecho, como mínimo, a una hora de descanso. Cuando se trate de jornadas inferiores a ocho horas diarias, pero superiores a tres horas diarias, el derecho al descanso será proporcional a estas jornadas. Disfrutarán de un día de descanso a la semana, el cual deberá ser fijado de común acuerdo entre las partes. Tendrán derecho a quince días de vacaciones anuales remuneradas, o a la proporción correspondiente en caso de que el contrato termine antes de las cincuenta semanas. | Prevé el despido injustificado, por renuncia originada en faltas graves de las personas empleadoras o de las personas que habitan con ellos, por muerte o fuerza mayor. | Seguro de Salud, Cesantía, Indemnización por despido y otros además de la protección a la maternidad son remitidos al sistema general del país. |

(continúa)

Cuadro 3-A (Continuación)

| País | Instrumento regulador | Periodo de prueba | Jornada | Salario | Descanso | Despido | Otras prestaciones |
|-------------|------------------------------------|-------------------|---|--|---|---|---|
| El Salvador | Código del Trabajo (Arts.76-83) | 30 días | No está sujeto a horario | El salario mínimo nacional rige al trabajo doméstico, se prevé el pago en especie sin que se refiera con claridad el porcentaje permitido en la integración de la remuneración. | Gozará de un descanso mínimo de doce horas diarias, de las cuales diez serán nocturnas y continuas, y las otras dos deberán destinarse para las comidas, y además de un día de descanso remunerado cada semana, acumulables hasta en número de tres días. | Se prevén causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal (insubordinación contra el patrón, malos hábitos, enfermedades infectocontagiosas). | El Seguro de Salud y la protección a la maternidad es de admisión voluntaria mientras que la Indemnización por despido y otros, son remitidos al sistema general del país. |
| Guatemala | Código del Trabajo (Arts. 161-164) | 30 días | No está sujeto a horarios ni limitaciones de jornada de trabajo (no aplican los artículos 126 y 127). | Salvo pacto en contrario, la retribución comprende además del pago en efectivo, el suministro de habitación y manutención por hasta el 30% del total de la remuneración (El salario mínimo nacional rige al trabajo doméstico) | El trabajo en días domingos y feriados deben forzosamente disfrutar de un descanso adicional de seis horas remuneradas. | Prevé situaciones de enfermedad en las que el patrón tiene responsabilidad así como causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal. | El Seguro de Salud se administra mediante el Programa Especial de Protección a Empleados de Casa Particular (PRECAPI), no prevé ningún seguro de Cesantía ni de protección a la maternidad. |

(continúa)

Cuadro 3-A (Conclusión)

| País | Instrumento regulador | Periodo de prueba | Jornada | Salario | Descanso | Despido | Otras prestaciones |
|-----------|---|-------------------|---|---|---|--|--|
| México | Ley Federal del Trabajo (Arts. 331-343) | | Establece que los trabajadores domésticos deberán disfrutar de reposos suficientes para tomar sus alimentos y de descanso durante el día (3 horas) y la noche (9 horas) con lo que se permite una jornada diaria máxima de 12 hs, vs 8 horas para los demás trabajadores. | La retribución comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y la habitación, por hasta el 50% del salario que se pague en efectivo. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores. | | El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio; y en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello, pagando la indemnización que corresponda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, fracción IV, y 50. | El seguro de salud y de pensiones es de afiliación voluntaria, mientras que la indemnización por despido y la protección a la maternidad se remiten al sistema general del país. |
| Nicaragua | Código del Trabajo (Arts. 145-154) | 15 días | La jornada laboral establecida será de seis horas diarias y treinta horas semanales, entre las seis de la mañana y las ocho de la noche. | La retribución por el servicio en el hogar comprende, además del pago en dinero, alimentos de calidad y en cantidad suficiente y el suministro de habitación cuando duerma en la casa donde trabaja equivalentes hasta en el 50% del total de la remuneración. | Se contempla el goce de 12 horas de descanso diario, 8 nocturnas y continuas. Los días de descanso serán uno cada seis de trabajo ininterrumpido. | Se prevén causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad patronal. | La inscripción al seguro de salud es obligatoria, mientras que al sistema de pensiones, la indemnización por despido y la protección a la maternidad se remiten al sistema general del país. |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los códigos de trabajo de cada país y OIT (2012).

**CUADRO 4-A
DEPENDENCIAS COMPETENTES EN POLÍTICA LABORAL Y MARCO NORMATIVO**

| | México | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Nicaragua |
|--------------------------|---|---|--|--|--|
| País/estructura política | Organización federal, con legislación federal y distribución de competencias de aplicación de la legislación entre la federación y los estados según la materia | Organización unitaria | Organización unitaria | Organización unitaria | Organización unitaria |
| Órgano competente en PL | Secretaría del Trabajo y Previsión Social. | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. | Ministerio de Trabajo y Previsión Social. | Ministerio del Trabajo |
| Marco normativo | Constitución (Art. 123, apartado A y B); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y; Reglamento de la STPS. | Constitución (Arts. 56 a 62); Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Código de Trabajo. | Constitución de la República (Título II Capítulo II: Derechos Sociales, Sección segunda titulada Trabajo y Seguridad Social, Arts. 37 al 52); Código de Trabajo); Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo No. 1860; Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes No. 7877 y; Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes No. 8051 | Constitución Política de la República de Guatemala (Título II, Capítulo II: Derechos Sociales, Sección Octava titulada Trabajo, del Art. 101° al 106°, y los referentes a los trabajadores del Estado en la Sección novena, del Art. 107° al 117°); Código de Trabajo; Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. | Constitución Política de Nicaragua (Título IV; Título IV; Título VI; Título VIII); Código de Trabajo; Ley de Derechos Laborales Adquiridos No. 516 |

(continúa)

Cuadro 4-A (Continuación)

| Dependencias competentes | | | | | | |
|--------------------------|---|--|--|--|---|--|
| Acceso al empleo | Planes y proyectos para impulsar la ocupación | Dirección General de Fomento de la Empleabilidad y Servicio Nacional de Empleo | Dirección de Empleo | Departamento de Gestión de Empleo (Observatorio del Mercado Laboral) | Dirección General del Trabajo | Dirección de Empleo |
| | Promover el incremento de la productividad | Dirección General de Productividad Laboral | Dirección de Empleo (Dirección de Intermediación, orientación y prospección de empleo) | | | Departamento de Productividad |
| | Formación y capacitación y adiestramiento para el trabajo | Servicio Nacional de Empleo y Dirección General de Capacitación | Oficina de Capacitación Social y Aprendizaje | Departamento de Relaciones de Trabajo | Dirección General de Empleo, Formación y Capacitación | Dirección de Normas y Capacitación |
| | Intermediación y Servicios de Empleo | Servicio Nacional de Empleo | Dirección de Empleo (Departamento de generación de empleo) | | Servicio Nacional del Empleo | Departamento de Intermediación |
| | Fomento a cooperativas | Dirección General de Fomento a la Empleabilidad | Oficina de Cooperativas | Instituto salvadoreño de Fomento Cooperativo | | |
| Remuneraciones | Política salarios | Comisión Nacional de Salarios Mínimos | Consejo Nacional de Salarios | Consejo Nacional de Salario Mínimo | Departamento Nacional del Salario | Dirección General de Empleo y Salarios |

(continúa)

Cuadro 4-A (continuación)

| | | | | | | |
|----------------------|--|--|---|---|---|--|
| | Registro de sindicatos (obreros y patronales) | Dirección General de Registro de Asociaciones | Oficina de sindicatos | Registro y control de organizaciones sociales | Departamento de Registro Laboral | Dirección de Asociación Sindical |
| Relaciones laborales | Negociación colectiva y coordinar la formulación y promulgación de contratos ley | Unidad de Funcionarios Conciliadores | | Departamento de organizaciones sociales | Viceministerio de Administración del Trabajo | Dirección de Negociación Colectiva y Conciliación Individual |
| | Control del ejercicio del derecho de huelga | Junta Federal/locales de Conciliación y Arbitraje | Consejo Superior de Trabajo | | | |
| | Coordinar integración de comisiones para regular relaciones laborales | Dirección General de Productividad Laboral | Dirección General de Relaciones Laborales | Departamento de Relaciones de Trabajo | Viceministerio de Administración del Trabajo | Dirección General de Derechos Colectivos y Asesoría Laboral |
| | Definir política y coordinar servicios | | Oficina de Acción Social: Tribunal Administrativo de la Seguridad Social (órgano tripartito y desconcentrado) | Dirección General de Previsión Social | Dirección General de Previsión Social | |
| Seguridad e higiene | Estudiar y ordenar medidas y vigilar su cumplimiento | Dirección General de Seguridad e Higiene/Dirección general de Inspección del Trabajo | De Seguridad e Higiene del Trabajo | Departamento de Seguridad e Higiene Ocupacional | Seguridad Funciones y Comité de Seguridad en el Trabajo | Dirección General de Higiene y Seguridad del Trabajo |
| | | | | | | (continúa) |

Cuadro 4-A (Conclusión)

| | | | | | | |
|---------------------------------------|---|---|--|---|---|---|
| Fiscalización | Vigilar la observancia y aplicación de normas laborales (Constitución, ley y reglamentos) | Dirección General de Inspección Federal del Trabajo | Dirección de Inspección General de Trabajo | Dirección de Inspección General de Trabajo | Dirección de Inspección General de Trabajo | Dirección General de Insectoría del Trabajo |
| Prevención y resolución de conflictos | Buscar el equilibrio entre los factores de la producción | Juntas de Conciliación y Arbitraje-Poder Judicial | De Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa | Dirección General del Trabajo | | |
| | Dirigir y coordinar la Procuraduría de la Defensa del Trabajo | Procuraduría de la Defensa del Trabajo | Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa | Sección de Relaciones Colectivas de Trabajo/Sección de Relaciones Individuales de Trabajo | Procuraduría de la Defensa del Trabajador | Departamento de Defensoría Laboral |
| Acceso a la información | Llevar las estadísticas correspondientes a la materia de trabajo | Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo | Oficina de Estadística | Oficina de Estadística e Informática | Departamento de Estadística Laboral | Oficina de Planes e Indicadores socio laborales |
| Equidad | Garantizar la equidad y no discriminación | Dirección General para la Igualdad Laboral | Despacho del Ministro (Instancia asesora en Género) | Unidad para la equidad entre los géneros | Viceministerio de Previsión social y empleo | Dirección superior de Igualdad y No discriminación en el empleo |

Fuentes: Elaboración propia con base en información oficial de los ministerios, México (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <http://www.stps.gob.mx/bp/index.html>, consultada en julio de 2013); Costa Rica (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <http://www.mtss.go.cr/acerca-del-mtss/funciones.html>, consultada en julio de 2013); El Salvador (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, http://www.mtss.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=47:otras-instituciones&catid=84:institucion&Itemid=82, consultada en julio de 2013); Guatemala (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/organizacioninterna/acercadelministerio/134-obligaciones>, consultada en julio de 2013); y Nicaragua (Ministerio del Trabajo, <http://www.mitrab.gob.ni/>, consultada en julio de 2013).

CUADRO 5-A
CONVENIOS FUNDAMENTALES RATIFICADOS

| Convenios OIT | País ratificado | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | México | Nicaragua |
| Trabajo forzoso | | | | | |
| C. 29 | | | | | |
| Convenio sobre el trabajo forzoso | 1960 | 1995 | 1989 | 1934 | 1934 |
| C. 105 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso | 1959 | 1958 | 1959 | 1959 | 1967 |
| Trabajo infantil | | | | | |
| C. 138 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | X | <input type="checkbox"/> |
| Convenio sobre la edad mínima, 1973 | 1976 | 1996 | 1990 | | 1981 |
| C. 182 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil | 1960 | 2000 | 2001 | 2000 | 2000 |
| Discriminación | | | | | |
| C. 100 | | | | | |
| Convenio sobre igualdad de remuneración | 1960 | 2000 | 1960 | 1952 | 1967 |
| C. 111 | | | | | |
| Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) | 1962 | 1995 | 1961 | 1961 | 1967 |
| Libertad sindical | | | | | |
| C. 87 | | | | | |
| Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación | 1960 | 2006 | 1952 | 1950 | 1967 |
| C. 98 | | | | | |
| Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva | 1960 | 2006 | 1952 | X | 1967 |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la OIT (Ratificación de los convenios de la OIT, consultado en agosto de 2013; <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>)

CUADRO 6-A
DERECHO AL TRABAJO: CONTENIDO E IMPLICACIONES

| Derecho al trabajo (PIDESC, art. 6) | Contenido | Implicaciones en política laboral |
|--|--|--|
| Alcance | <p>Individual: Trabajo digno libremente escogido o aceptado: respetuoso de los derechos fundamentales de la persona humana y derechos laborales, en condiciones de seguridad laboral y remuneración que permitan a los trabajadores y sus familias vivir dignamente. Se prohíbe el trabajo forzoso y la privación injusta del trabajo.</p> <p>Colectiva: derecho a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección y a que los sindicatos actúen libremente</p> | Considerar ambas dimensiones en la legislación, políticas, planes y programas |
| Sujetos titulares (alcance) | Todo tipo de trabajadores, autónomos o asalariados | Incluir dentro de los objetivos, programas y competencias del Ministerio de Trabajo a todos los trabajadores |
| Sujetos titulares con tutela específica | Mujeres; jóvenes; trabajo infantil; personas con discapacidad; trabajadores migratorios y sus familiares | Protección especial a grupos vulnerables |
| Sujetos obligados | Estados partes | Ministerios de Trabajo; Poder Legislativo, Poder Judicial |
| Obligaciones Generales Estados: RESPETAR; PROTEGER Y APLICAR | <p>Adoptar medidas de todo tipo para reducir la “economía sumergida”, lo que obliga a los empleadores a cumplir la legislación y declarar a sus trabajadores, para que disfruten de los derechos contenidos en arts. 6,7 y 8 del PIDESC.</p> <p>Asegurar: a) disponibilidad; accesibilidad (igualdad de oportunidades y trato; accesibilidad física y de información), aceptabilidad y calidad</p> | <p>Sistema de Inspección del trabajo eficaz para detectar y reducir la informalidad así como asegurar condiciones justas y favorables de empleo, incluyendo derechos sindicales.</p> <p>Campañas de formalización</p> <p>Promover, en su caso, reformas para equiparar derechos de domésticos y trabajadores del campo</p> <p>Organizar un Servicio del Empleo Público de Empleo/ o contar con uno Privado</p> |

(continúa)

Cuadro 6-A (Continuación)

| Derecho al trabajo (PIDESC, art. 6) | Contenido | Implicaciones en política laboral |
|--|--|---|
| Obligaciones jurídicas de carácter general | <p>Realización progresiva. Inmediatas: acceso al trabajo sin discriminación y adoptar medidas de todo tipo. No pueden adoptarse medidas regresivas, salvo justificación Pleno uso de los máximos recursos disponibles.</p> | <p>Coordinación con otras instancias para promover y adoptar medidas en aras de pleno empleo Adoptar medidas administrativas, contar con los presupuestos necesarios y promover reformas legislativas y judiciales. No promover reformas regresivas Aprovechar los recursos disponibles eficazmente. Identificar los obstáculos Colaborar con sociedad civil, expertos, organizaciones Contar con mecanismos de control de la aplicación de estrategias y planes y programas con objetivos cuantitativos y calendario de ejecución.</p> |
| Obligación básica (fundamental mínima) | <p>Garantizar la no discriminación, la igualdad de protección del empleo y el acceso al empleo a los más desfavorecidos; aplicar una estrategia y plan nacional de empleo</p> | <p>Diseñar a través de un proceso participativo la estrategia y el plan nacional de empleo (o participar en su diseño según el caso) considerando preocupaciones del conjunto de trabajadores, con indicadores, revisión periódica y la participación de organizaciones sindicales y patronales. Se debe considerar a la negociación colectiva como instrumento en la formulación de políticas de empleo. La estrategia de empleo debe eliminar la discriminación y posibilitar el acceso a formación profesional, especialmente de los grupos o personas menos favorecidas</p> |
| Obligaciones específicas | <p>Hacer respetar las prohibiciones, abstenerse de conductas que vulneren los derechos, prohibir el trabajo a menores de 16 años,</p> | <p>Diseñar (o participar en el diseño de) políticas nacionales y planes detallados de aplicación con objetivos específicos: estimular el crecimiento y el desarrollo; elevar el nivel de vida; satisfacer necesidades de mano de obra y resolver el desempleo y subempleo. Evitar que las políticas de ajuste, privatización y flexibilización laboral vulnere el derecho al trabajo digno, particularmente la estabilidad.</p> |
| | | (continúa) |

Cuadro 6-A (Conclusión)

| Derecho al trabajo (PIDESC, art. 6) | Contenido | Implicaciones en política laboral |
|--|--|---|
| | | <p>Crear un Servicio Público/Privado de Empleo Adoptar programas educativos e informativos de concientización sobre derechos. Fortalecer el sistema de inspección del trabajo y justicia laboral. Promover legislación que limite el trabajo de menores y, en general, reformas al sistema jurídico que hagan efectivo el derecho.</p> |
| Incumplimientos | <p>Distinciones entre: incapacidad y falta de voluntad para cumplir (la penuria puede ser una causa justificada); entre violaciones por la acción directa del estado (comisión) y la insuficiencia de medidas omisión).</p> | <p>Actos de comisión u omisión que reflejen falta de voluntad de cumplir Violación a este derecho en su carácter de fiscalizador o empleador. No destinar a este objetivo el máximo de recursos disponibles o usarlos ineficazmente Promover reformas regresivas</p> |
| Recursos | <p>Acceso de las víctimas a los recursos judiciales o de otra naturaleza; reparación adecuada. Sindicatos, Defensores de derechos humanos y Comisiones de Derechos Humanos son instrumentos de defensa de estos derechos. Incorporación de los instrumentos internacionales en legislación interna.</p> | <p>Garantizar sistemas de inspección y de justicia laboral eficaces, oportunos e imparciales y así como la reparación de las violaciones.</p> |
| Responsabilidades | <p>Tribunales, jueces, autoridades</p> | <p>Ministerios de Trabajo o equivalentes y otras con competencias laborales, Poder Judicial, Comisión Derechos Humanos.</p> |
| Obligaciones de otros actores | <p>Empresas no están obligadas pero tienen una función particular en tanto deben contribuir a crear empleo y respetar la legislación, medidas administrativas y códigos de conducta</p> | <p>Hacer cumplir las obligaciones de los empleadores en cuanto a la dimensión individual y colectiva, previniendo y castigando y haciendo reparar, en su caso, las violaciones.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en el PIDESC y Observación n°18 del Comité del PIDESC.

CUADRO 7-A
ÍNDICE DE DEMOCRACIA 2011

| País | Rango mundial ^{a/} | Índice ^{a/} | Categoría |
|-------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Costa Rica | 20 | 8,1 | Democracia plena |
| El Salvador | 61 | 6,47 | Democracia defectuosa |
| Guatemala | 82 | 5,88 | Régimen híbrido |
| México | 50 | 6,93 | Democracia defectuosa |
| Nicaragua | 91 | 5,56 | Régimen híbrido |

Fuente: The Economist, "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy, 2011".

http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf

^{a/} El índice considera a 167 países y se obtiene del promedio simple de las calificación de 60 indicadores en una escala de 0 a 10 (agrupados en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política y; cultura política).

CUADRO 8-A
TASA DE ASALARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA URBANA
POR SEXO

Tasa de asalarización de la población ocupada urbana, por sexo
(Países Seleccionados), 2007-2011
(En porcentajes)

| País | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica ^{a/} | 74,8 | 74,4 | 74,5 | 78,4 | 78,0 |
| El Salvador ^{b/} | 64,1 | 62,9 | 61,0 | 61,4 | 62,1 |
| México ^{c/} | 71,8 | 71,4 | 70,9 | 70,2 | 71,1 |
| Nicaragua ^{d/} | 59,0 | 59,4 | ... | 53,0 | ... |

Fuente: CEPAL-OIT (2013), Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la medición del trabajo decente, Santiago.

^{a/} Hasta 2009 los datos provienen de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); desde 2010 provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y no son comparables con los de años anteriores.

^{b/} La edad de la población en edad de trabajar (PET) es a partir de 16 años.

^{c/} Los datos corresponden al segundo trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

^{d/} Hasta 2009 los datos corresponden a la Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo Urbano-Rural; desde 2010 corresponden a la Encuesta Continua de Hogares y no son comparables con los de años anteriores.

CUADRO 9-A
EMPLEO URBANO VULNERABLE* COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN
OCUPADA, POR SEXO (PAÍSES SELECCIONADOS) 2007-2011

| País | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------|------|-------|-------|------|-------|
| Costa Rica ^{b/} | 18,0 | 18,3 | 18,0 | 18,1 | 17,9 |
| El Salvador | 30,8 | 32,3 | 34,3 | 34,0 | 33,9 |
| México ^{c/} | 21,4 | 21,6 | 22,0 | 22,5 | 21,4 |
| Nicaragua ^{d/} | 36,6 | | | 41,4 | |

Fuente: CEPAL-OIT, 2013.

^{a/} Por empleo urbano vulnerable se entiende a la proporción de trabajadores por cuenta propia más trabajadores familiares auxiliares en el total del empleo.

^{b/} Hasta 2009 los datos provienen de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); desde 2010 provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y no son comparables con los de años anteriores.

^{c/} Los datos corresponden al segundo trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

^{d/} Hasta 2009 los datos corresponden a la Encuesta de Hogares para la Medición del Empleo Urbano-Rural; desde 2010 corresponden a la Encuesta Continua de Hogares y no son comparables con los de años anteriores.

CUADRO 10-A
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): DESEMPLEO URBANO. TASAS
MEDIAS ANUALES. POR SEXO. 2002-2012

(En porcentajes)

| País | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica ^{a/} | 6,8 | 6,7 | 6,7 | 6,9 | 6,0 | 4,8 | 4,8 | 7,6 | 7,1 | 7,7 | 7,8 |
| El Salvador ^{a/} | 6,2 | 6,2 | 6,5 | 7,3 | 5,7 | 5,8 | 5,5 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | ... |
| Guatemala ^{a/} | 5,1 | 5,2 | 4,4 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3,1 | 4,0 |
| México | 2,7 | 3,3 | 3,8 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 4,9 | 6,6 | 6,4 | 6,0 | 5,0 |
| Nicaragua ^{b/} | 2,2 | 10,2 | 8,6 | 7,0 | 7,0 | 6,9 | 8,0 | 10,5 | 9,7 | ... | ... |

Fuente: CEPAL-OIT (2013), Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en la medición del trabajo decente, Núm. 8, Santiago.

^{a/} Dato nacional urbano. En 2007 la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más.

^{b/} Dato nacional urbano. A partir de 2003 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

Desarrollo social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

www.cepal.org/mexico