



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# PERSPECTIVA LABORAL

**AVANCES EN EL  
CUMPLIMIENTO LABORAL  
EN CENTROAMÉRICA Y  
REPÚBLICA DOMINICANA**

**No. 1 – Año 3  
JUNIO 2013**

**Presentación 7**

**Informalidad y democracia: algunas reflexiones y sugerencias 13**

*Virgilio Levaggi*

Una profunda reflexión sobre cómo la incorporación de la economía informal al proceso de modernización desarrollado en América Latina contribuye a consolidar y legitimar la democracia.

*A deep reflection on how the incorporation of the informal economy in the modernization process developed in Latin America contributes to consolidate and legitimize democracy.*

**El círculo virtuoso de la toma de decisiones basada en información 25**

*Rosa Cheng Lo*

El Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco implementó estrategias y acciones orientadas a fortalecer las capacidades institucionales en materia de sistemas de información para la toma de decisiones dirigidas a mejorar la aplicación de la legislación laboral. Lecciones aprendidas y retos a futuro.

*The Project Verification of the Implementation the White Paper Recommendations implemented strategies and actions aimed at strengthening the institutional capacities of information systems for decision-making for better implementation of labor laws. Lessons learned and future challenges.*

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

## **Fortalecimiento de la administración del trabajo local 35**

*Fernando García Granara*

Se presenta la experiencia innovadora de los programas piloto de administración de trabajo local en cinco regiones ubicadas en Cartago de Costa Rica, Usulután de El Salvador, Quetzaltenango en Guatemala, Choluteca en Honduras y Bávaro de República Dominicana.

*A briefing on the experience of the innovative pilot programs of local labor administration in five regions of Central America: Cartago in Costa Rica, Usulután in El Salvador, Quetzaltenango in Guatemala, Choluteca in Honduras and Bavaro in the Dominican Republic.*

## **La experiencia de fortalecer capacidades para la difusión de los derechos laborales 75**

*Alely Pinto Bautista*

La difusión es uno de los factores determinantes para la construcción de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales. El artículo analiza el componente de comunicación en el Proyecto Verificación, las lecciones aprendidas y los retos a futuro.

*Diffusion is one of the determining factors for building a culture of compliance with labor rights. The article analyzes the communication component of the Project Verification of the Implementation the White Paper Recommendations, lessons learned and future challenges.*

## **La promoción de los derechos laborales con enfoque empresarial 83**

*Keisy Rodríguez Fonseca*

Un estudio en el trabajo realizado en la promoción de una cultura de cumplimiento de la normativa laboral, la seguridad y salud en el trabajo y la no discriminación por razones de género con los empleadores en América Central y República Dominicana. Además se presentan buenas prácticas con resultados concretos por el sector empleador.

*A study on the work done in promoting a culture of compliance with labor standards, safety and health at work and non-discrimination on grounds of gender with employers in Central America and Dominican Republic. Good practices are also presented with specific results.*

## **Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento y su difusión desde las organizaciones sindicales 97**

*Maribel Batista*

El trabajo del Proyecto Verificación para la difusión del cumplimiento de derechos laborales, en particular los planes de difusión de derechos vinculados a la no discriminación y género, juventud, libertad sindical, que han contribuido de modo decisivo a una comunicación más efectiva.

*The work of the Project Verification of the Implementation the White Paper Recommendations for the dissemination of compliance with labor rights, particularly the rights dissemination plans related to non-discrimination and gender, youth and freedom of association, which contributed decisively to a more effective communication.*

# Presentación

**E**l presente número de la Revista Perspectiva Laboral está dedicado a temas actuales que están en el centro del análisis y la acción para la Organización Internacional del Trabajo y sus constituyentes, gobiernos, trabajadores y empleadores: la informalidad y el fortalecimiento de la administración del trabajo. El Director General de la OIT, Guy Ryder, ha destacado la necesidad de formalizar el trabajo y las relaciones laborales y que la formalización del trabajo informal es un desafío de nuestro tiempo y una responsabilidad compartida entre gobiernos, trabajadores y empleadores.

Este tema ha sido analizado desde varias perspectivas y corresponde a los países incorporarlo en las políticas públicas. Precisamente, el primer artículo de Perspectiva Laboral analiza la incidencia del tratamiento de la informalidad en la democracia, pues el tema involucra aspectos que van más allá de los rubros laborales, y está directamente vinculado a la estructura social y del mercado, pues la informalidad refleja exclusión social y de derechos. Hay, entonces, una responsabilidad de los gobiernos por adoptar medidas efectivas que permitan no sólo generar ingresos y un trabajo decente sino generar inclusión, pues la informalidad no tiene acceso a derechos laborales ni a la protección social. Virgilio Levaggi plantea que apoyar la formalización es mejorar las condiciones de ciudadanía de quienes se encuentran en la formalidad y afirma que *“el objetivo estratégico que debe perseguirse, respecto de la economía informal,*

en países que buscan la consolidación de sus respectivas democracias es el tránsito de los trabajadores y empresas, desde la informalidad hacia los sectores más dinámicos de la economía: es decir, pasar de la informalidad a la modernidad”. Con este enfoque puede entenderse que la promoción de derechos laborales de quienes trabajan en la informalidad, constituye un aporte sustantivo a la gobernabilidad democrática en América Latina, especialmente en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Seguidamente se presentan tres artículos vinculados directamente a la administración del trabajo y que constituyen un reflejo de la actividad técnica que realiza la OIT en los países de Centroamérica y República Dominicana. En particular, se presentan de modo técnico, las experiencias y prácticas obtenidas por la asistencia técnica brindada por la OIT a través del Proyecto de cooperación técnica “Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco” (Proyecto Verificación), que se ha ejecutado en los países de Centroamérica y República Dominicana desde el año 2006 hasta junio de 2013.

Según el Convenio N° 150 de la OIT y la Recomendación N° 158 de la OIT, el sistema de administración del trabajo comprende como mínimo normas del trabajo, relaciones laborales, empleo y la investigación. Este último punto alude específicamente a la recolección de información, encuestas, proyecciones, diseminación de información, estadísticas y desarrollo de políticas, y relaciones con los medios de comunicación.

El artículo de Rosa Cheng “*El círculo virtuoso de la toma de decisiones basada en información*”, se refiere precisamente al acceso y a la generación de información por parte de las instituciones que participan en la definición de políticas públicas como un factor trascendente para la mejora de los servicios públicos. En este caso, presenta la experiencia de los procesos de verificación, que han permitido recolectar y generar información sobre diferentes materias, consolidando información que estaba dispersa o generando la que no existía, información que ha sido utilizada para establecer de modo progresivo y comparativo los avances

en cada uno de los temas que comprendía la información y que brinda información por parte de los Ministerios de Trabajo a modo de rendición de cuentas. Esta experiencia ha sido complementada con una generación de capacidades y asistencia técnica directa en la recolección de información y sobre todo en la planificación estratégica para la cual es imprescindible contar con información de calidad. Este ha sido uno de los objetivos del Proyecto Verificación. Por su parte, Fernando García Granara, presenta la experiencia innovadora de los programas piloto de administración de trabajo local en cinco regiones ubicadas en Cartago (Costa Rica), Usulután (El Salvador), Quetzaltenango (Guatemala), Choluteca (Honduras) y Bávaro (República Dominicana), en las cuales se ha desarrollado una metodología que ha privilegiado la definición de temas por las instituciones y actores de la localidad, con premisas técnicas de desarrollo local, desconcentración de servicios respecto de la sede central del Ministerio de Trabajo, consolidación de un sistema local de administración del trabajo y generación de nuevos espacios de diálogo social. Pasa revista a los resultados de cada uno de estos programas piloto, que precisamente tienen la denominación de piloto, pues se trata de una primera experiencia para recoger buenas prácticas y lecciones aprendidas. Durante los dos años de ejecución de aquellos, los resultados han sido satisfactorios y ha existido una apropiación directa y cercana del Programa por parte de los actores sociales, quienes han sido los responsables de llevar adelante estas experiencias. Cada uno de las regiones, privilegió determinadas acciones de la administración del trabajo, en seguimiento de sus prioridades locales: prevención a través de la inspección, simplificación de trámites administrativos, promoción de empleo para personas con discapacidad; seguridad y salud en el trabajo, servicios de colocación y bolsa de empleo, apoyo a la formalización laboral, entre otros, y, preciso es reconocerlo, se han generado capacidades y resultados concretos apreciados por la comunidad. Más aún, estos programas vienen siendo replicados a través de su incorporación como parte de las acciones que desarrollan los Ministerios de Trabajo en dos de los cinco países.

Alely Pinto desarrolla el tema de la comunicación y las estrategias para lograr una comunicación efectiva, partiendo de la experiencia

desarrollada en el Proyecto Verificación. Esta comunicación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para un fin, en este caso, como dice Pinto, fortalecer para cumplir las leyes laborales, requiere un fortalecimiento de la comunicación, y ello implica tener claridad respecto de la divulgación y comunicación, de las capacidades para comunicar y la estrategia requerida. Por ello, la comunicación requiere de una planificación estratégica con prioridades y una formación en el objetivo perseguido, en este caso, el cumplimiento laboral. Un aspecto a destacar es el destinatario de la comunicación de derechos laborales, que son trabajadores y empleadores, pero ello también pasa por los comunicadores y periodistas. Este artículo refleja un conjunto de ideas que tienen base en la experiencia que ha seguido el Proyecto Verificación en favor de los constituyentes de Centroamérica y República Dominicana.

Las colaboraciones de Maribel Batista y Keisy Rodríguez están directamente vinculadas a la administración del trabajo a través de la experiencia con el sector de trabajadores y el sector de empleadores, respectivamente, en las organizaciones de Centroamérica y República Dominicana.

En efecto, Maribel Batista en el artículo *“Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento y su difusión desde las organizaciones sindicales”* destaca el trabajo del Proyecto Verificación para la difusión del cumplimiento de derechos laborales, en particular los planes de difusión de derechos vinculados a la no discriminación y género, juventud, libertad sindical, que han contribuido de modo decisivo a una comunicación más efectiva. Batista vincula la acción sindical, con la organización de actividades y planes de difusión y comunicación en el cumplimiento de derechos laborales, lo que genera capacidades en el movimiento sindical y permite visibilizar estos derechos.

En el artículo *“La promoción de derechos laborales con enfoque empresarial, experiencias y avances con sector empleador”* Keisy Rodríguez presenta tres áreas de trabajo con el sector empleador y casos de buenas prácticas con resultados concretos, concluyendo con una opinión sobre los temas y actividades que a su juicio deben

continuar (que califica como lo pendiente) por el sector empleador. Estas áreas de trabajo identificadas a través de la asistencia técnica de la OIT con Actividades para Empleadores han sido para Centroamérica y República Dominicana: promoción de una cultura de cumplimiento de la normativa laboral, seguridad y salud en el trabajo, no discriminación por razones de género, que han sido los temas en los que se ha desarrollado la asistencia técnica de modo preciso y dirigido. Rodríguez considera que los factores clave para este trabajo han sido pensar en las necesidades del sector y construir a partir de ellas, establecer una excelente comunicación con las cúpulas empresariales y establecer sinergias y un trabajo coordinado con las actividades de empleadores.

En suma, esta publicación resume y consolida opiniones técnicas y prácticas, experiencias de trabajo, metodologías, lecciones aprendidas, pero sobre todo evidencia que son los constituyentes (gobiernos, trabajadores y empleadores) los que le dan vida y participan activamente el sistema de relaciones de trabajo. La OIT comprueba que la asistencia técnica y el acompañamiento que brinda a los constituyentes tienen efectos directos y resultados que trascienden el campo laboral y las relaciones laborales, y se enmarcan en un fortalecimiento de la institucionalidad, de la democracia y del desarrollo social.

## Informalidad y democracia: algunas reflexiones y sugerencias

*La incorporación de la economía informal al proceso de modernización latinoamericano contribuye a consolidar y legitimar la democracia*

*Por Virgilio Levaggi*

**N**o existe una única definición analítica y operacional de la informalidad económica. Entre las más usadas está la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se refiere a un grupo heterogéneo de unidades productivas de baja capitalización, ilegales o no.

El término sector informal se origina en un reporte de la OIT sobre Ghana y Kenia a comienzos de los años 70. Dicho reporte destacaba que el problema central de ambos países no era el desempleo, sino un vasto número de trabajadores luchando por producir bienes y servicios sin que sus actividades sean reconocidas legalmente. En la informalidad en áreas urbanas actuaban productores independientes, la mayoría auto empleados que podían emplear miembros de su familia y también trabajadores o aprendices con lo que no tenían vínculos familiares. Se observó que las actividades informales requerían de poco o nulo capital, brindando empleo de bajos ingresos y poco sostenibles en el tiempo, en condiciones labores inseguras. Dada la heterogeneidad del sector se han usado diferentes términos para designarlo: economía subterránea, en la sombra, gris, oculta, paralela, entre otros.

Las definiciones más tradicionales involucraban conceptos como el tamaño de las empresas, la ocupación de los trabajadores y el tipo de tecnología empleada. Esa definición está superada.

Para algunos el sector informal está constituido por empresarios que producen bienes y servicios legítimos sin los permisos o autorizaciones debidas incurriendo en un estado de falta de legalidad en sus actividades por la falta de recursos o de incentivos para cumplir con las regulaciones y reglas existentes para ser parte de la economía formal. Por ello actúan en la informalidad y son extra legales desde el punto de vista reglamentario y no desde una perspectiva criminal.

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

La economía informal no opera absolutamente escondida ni todo el sector moderno lo hace con irrestricto apego a la legalidad. Entre la ilegalidad absoluta y la legalidad plena predominan áreas grises en las que se cumplen parcialmente los requisitos legales que establecen las legislaciones. En la economía informal se realizan actividades ilícitas y otras legales, aun cuando estas últimas posean un componente de ilegalidad (elusión tributaria o incumplimiento de la normativa laboral, por ejemplo).

### **Ciudadanía disminuida**

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

Las mujeres y los hombres que producen bienes y servicios legales, aunque sus actividades no están registradas o declaradas merecen respuestas a sus esfuerzos y respeto a sus derechos. En la OIT nos

preocupan estas mujeres y estos hombres.

La formalización de las actividades de este colectivo por diferentes razones, es un reto para la democracia y el desarrollo; más aún cuando lo que ocurre en la economía informal repercute en la formal y viceversa. El acceso a la protección social de los trabajadores de este sector y el acceso a créditos preferenciales para los empresarios de ese mismo sector pueden actuar como poderosos incentivos, acompañados de una adecuada fiscalización de las condiciones de trabajo y medidas para facilitar el acceso a la legalidad de las unidades productivas en la informalidad.

Al hablar de formalización no nos referiremos únicamente a necesarias medidas jurídicas y administrativas. En el campo laboral el criterio definitivo es muy simple: quien trabaja tiene derechos laborales independientemente de dónde lo haga.

El objetivo estratégico que debe perseguirse, respecto de la economía informal, en países que buscan la consolidación de sus respectivas democracias es el tránsito de trabajadores y empresas desde la informalidad hacia los sectores más dinámicos de la economía: es decir, pasar de la informalidad a la modernidad. Se asume que dicho tránsito beneficiará a empleadores y ocupados informales y también a las sociedades y economías de las que forman parte pues una amplia gama de actividades informales tienen posibilidades de expansión.

Formalizar significa transitar desde ocupaciones en malas condiciones, improductivas, mal remuneradas, sin reconocimiento o protección legal, con inadecuada protección social y falta de representación hacia trabajos decentes. En la OIT se ha desarrollado este concepto en un intento de capturar, en un lenguaje cotidiano, la convergencia -en una unidad con sentido y coherencia- de cuatro dimensiones de lo que sería un buen trabajo: el empleo, los derechos laborales, la seguridad y la representación.

Debido al crecimiento económico sin suficiente generación de empleo, la mayoría de nuevos puestos de trabajo en la región se



han creado en la informalidad y no responden al paradigma de inclusión social y ciudadanía plena que implica la inserción de los individuos que trabaja en la base societaria y productiva.

La falta de trabajo decente no es sólo un fenómeno laboral sino síntoma de creciente anomia social y de disfunción de las economías; más aún, es el principal problema político de nuestros países pues constituye una grave amenaza para las democracias. Una sociedad que no puede garantizar más y mejores oportunidades de trabajo decente a sus miembros ve deslegitimada su institucionalidad pública e incluso privada.

El objetivo actual debe ser una creciente economía formal, el llamado sector moderno, que proporcione empleos decentes con ingresos adecuados y protección social, en los que se respeten los principios y derechos fundamentales y done haya diálogo social. En Centroamérica y República Dominicana es particularmente importante la situación de mujeres y hombres que trabajan por cuenta propia.

Existe una gran variedad de restricciones burocráticas que dificultan la formalización de las unidades empresariales. Pero los esfuerzos para la formalización de la economía informal requieren que la extensión sistemática de los derechos de propiedad se encuentre acompañada por acciones similares en relación con los principales derechos laborales de sus trabajadores.

Desde la perspectiva de las empresas hay casos en los que los productores deciden qué reglas respetar o no en función de si lo pueden hacer sin salir del negocio o en virtud de lo que esperan recibir y el costo de no cumplirlas. Si una autorización pública les va a permitir acceder a ciertos servicios y su obtención no es costosa en términos de tiempo y dinero probablemente aplicarán a ella. Hay casos en las que los empresarios no tienen los recursos suficientes para cumplir con las leyes y reglamentos. Para algunas empresas operar informalmente es una condición de su existencia. Hay circunstancias en las que los costos de cumplir con las regulaciones no conllevan beneficios. Para ciertas empresas

muy pequeñas la informalidad es una forma de reducir costos; pero existen empresas formales que utilizan operaciones informales para no tributar ni hacer los pagos al trabajo que deben ser hechos, buscando ganancias ilegítimas actuando así en la ilegalidad.

Dado que la aceleración del crecimiento de los segmentos modernos no podrá, por sí sola, reducir la proporción de informalidad que caracteriza a los países centroamericanos, se necesitan políticas deliberadas para que las actividades de más baja productividad e ingreso se transformen y sean susceptibles de estructurarse y modernizarse. Se debe dar una “formalización” desde abajo, a partir de aumentos de la productividad de las unidades económicas y de los ingresos de quienes allí trabajan. Se deben concebir e implementar políticas y estrategias que generen estímulos adecuados para la creación de empleo formal, para que quienes trabajan se mantengan en sus puestos, para que quienes lo hacen en situación precaria transiten hacia empleos de calidad y para que quienes están desempleados ingresen al mercado laboral.

### **Posibles intervenciones**

La enorme dimensión de las actividades informales demanda selectividad en las políticas a aplicarse y, por ello, hay que privilegiar aquellas actividades con mayor potencial de transformación.

Hay dos ámbitos prioritarios posibles:

- a) *Fortalecimiento de las articulaciones entre microempresas con mayor potencial productivo, de los segmentos informales, con las con los segmentos modernos.*

Ello supone lo siguiente:

1. contribuir a la prolongación hacia microempresas informales de los efectos de cascada de las redes productivas,
2. aumento del empleo y los salarios reales en actividades formales, ya que una porción significativa de la demanda por servicios y bienes informales es generada por la evolución de los salarios y empleo en el sector moderno, y

3. fortalecimiento de formas asociativas de las microempresas para que obtengan mayores beneficios de las políticas de apoyo que se establezcan.

b) *Mayor acceso de las unidades productivas informales, especialmente microempresas, a recursos productivos que permitan elevar sus niveles de productividad y los ingresos de sus trabajadores.*

No se trata de una transferencia de ingresos para consumir, la que está siendo implementada a través de las políticas asistenciales y de inversión social focalizada en los sectores de menores ingresos, sino del traslado de recursos hacia las unidades productivas informales para facilitarles el tránsito hacia la modernidad a partir de mejoras efectivas en su productividad y en los ingresos de quienes allí trabajan.

Ello implica para las empresas, la ejecución de políticas y programas que faciliten el acceso al crédito, entrenamiento en gestión, capacitación técnica, acceso a tecnologías, información sobre mercado y otras políticas indispensables para aumentar rápidamente la productividad. Ello implica para los trabajadores del sector informal en tránsito, la mejora de la legislación laboral aplicable en los mismos, participación en las ganancias de productividad a través del salario y otros mecanismos; así como acceso a la formación profesional y a los sistemas de protección social.

Algunas propuestas:

- Aliento de la inversión en sectores transables para generar empleos de calidad que impulsen mayor *demanda doméstica* por bienes y servicios, incluidos los de los segmentos informales.
- Promoción de una *cultura de la legalidad* para superar conductas que consideran positivo o necesario actuar al margen de la normativa vigente.
- Incentivos para que los *productores informales se organicen asociativamente* para participar en programas de crédito y de formación (especialmente en gestión de recursos humanos

y para lograr aumentos de la productividad y de desarrollo empresarial).

- *Certificación de calidad* de las microempresas para que se beneficien de los programas de compras estatales o para que provean insumos o servicios a redes productivas privadas. Dicha certificación debe referirse a la calidad del producto y servicio tanto como a la capacidad de la microempresa para producir y entregar a tiempo. También debiera contemplar variables como creciente respeto a los derechos y principios fundamentales en el trabajo y progresivo cumplimiento de las obligaciones tributarias. La certificación a la que se hace referencia, podría ser un criterio para que las unidades productivas informales con capacidad de crecimiento puedan acceder a créditos en el sistema financiero.
- Aliento al *establecimiento de bancos formales*, de primer y segundo piso, especializados en el financiamiento de las microempresas productivas.
- Desarrollo de *seguros de crédito* (garantías recíprocas) que contribuyan al cumplimiento de los requisitos que exigen los sistemas financieros formales.
- Simplificar el reconocimiento legal de la posesión de bienes inmuebles facilitará, también, el acceso al crédito. La *inserción tributaria* debería desarrollarse en etapas: registro gratuito de las empresas informales, simplificación al máximo de los trámites administrativos para constituir empresas, no cobrar -por un período de tiempo- las obligaciones impositivas que se devenguen pues se asume que la dinámica propia del crecimiento llevará a una mayor inserción en la formalidad y, por ende, al pago de tributos.
- En el ámbito de la microempresa informal existe un amplio espacio para mejorar la productividad total que no requiere descensos en costos laborales que, por sí solos, no conducen a la formalización de estas unidades ni las inducen a asumir estrategias de aumento de la productividad. Además, los *gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deben examinar cómo los derechos laborales vigentes pueden ser aplicados de forma práctica y efectiva en la economía informal y, también cómo garantizar el alcance jurídico de los derechos*

- existentes para proteger a los trabajadores informales.
- *Facilitar la integración de todas las unidades productivas a un sistema laboral único.* Las microempresas informales que quieran beneficiarse de los diferentes programas de apoyo que se sugieren deberán ir cumpliendo con las obligaciones laborales en fases sucesivas sincronizadas con su progreso productivo; pero debe existir un “piso” a ser cumplido sin excepciones: no debería admitirse que, cualquiera sea la unidad productiva, dejen de respetarse los derechos laborales fundamentales; es decir, se tengan niños trabajando o personas en situación de trabajo esclavo y se discrimine o no se tenga libertad de asociarse y de negociar colectivamente.
  - Facilitar el acceso de los trabajadores de las microempresas informales a la *formación profesional*.
  - Entre las medidas que se recomiendan para *ampliar la cobertura del seguro social* destacan: revisar los sistemas obligatorios para facilitar la integración parcial de los trabajadores independientes, trabajadores domésticos, trabajadores agrarios y aquellos con ingresos regulares procedentes de sus actividades informales; fortalecer la capacidad administrativa de los sistemas de seguridad social, sobre todo en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones, el mantenimiento de registros y la gestión financiera; extender la cobertura dentro de un calendario establecido a todas las personas que trabajan como asalariadas; abrir nuevas “ventanas” y ofrecer prestaciones que se adapten a las necesidades y la capacidad contributiva de los grupos que actualmente no tienen cobertura; así como explorar planes de seguro alternativos cuyo costo operativo se reduzca a partir de la participación de asociaciones de microempresas
  - *Mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal* proporcionando a sus operadores y trabajadores información y asesoramiento sobre medidas, a menudo sencillas y baratas, que pueden tomarse para reducir riesgos. La formación es una herramienta crucial para mejorar las prácticas laborales en la economía informal. Los empleadores informales necesitan comprender cómo la calidad del empleo ayuda a la rentabilidad de sus empresas pues ellos están

dispuestos a recibir (e incluso pagar) una formación que les permita ser más competitivos y mejorar las condiciones de trabajo si la calidad del empleo es funcional a ello, como lo demuestra la experiencia internacional.

- En los países centroamericanos diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales están abocadas a desarrollar programa de apoyo a este sector. Esta dispersión institucional plantea serios problemas de coordinación, lo que afecta la eficacia de muchos programas y una mejor utilización de los recursos disponibles. Por ello, sin condicionar la capacidad de iniciativa de las distintas instituciones involucradas, se necesitan *establecer criterios de política que faciliten la sinergia y eviten las duplicaciones*.

Las sugerencias precedentes se han formulado teniendo en cuenta lecciones aprendidas en el pasado reciente. Las principales son:

- a) Los programas de crédito y de capacitación contribuyen a aumentos de productividad e ingresos y, en menor medida y en mayor plazo, con aumentos del empleo;
- b) No todas las empresas informales pueden ser apoyadas productivamente;
- c) Es preferible apoyar a las empresas en lo que saben hacer dirigiéndose a sectores donde las economías de escala no son decisivas y en los que no existan problemas de insumos;
- d) En lo que se refiere al crédito, la cooperación de ONGs con departamentos especializados de los bancos comerciales ha resultado positivo; cuanto más cerca están los beneficiarios de los programas mejoran los efectos de éstos y cuando el crédito es entregado a un grupo, con garantías solidarias, antes que a personas individuales ha sido más eficaz.

## Capital social

Las propuestas reseñadas buscan contribuir con el fortalecimiento del capital social y de la democracia política entendiendo que la incorporación de las unidades productivas informales a los sectores más dinámicos de la economía contribuirá a potenciar el

crecimiento económico, mejorar la competitividad de las economías, ensanchar la base del tejido emprendedor, favorecer la creación de más y mejores oportunidades de trabajo decente, contribuir a la democratización económica y a un mayor bienestar integral de las mujeres y de los hombres que ejercen su derecho a trabajar, al margen de la legalidad formal, para conseguir el progreso que ellos y sus familias aspiran.

La afirmación democrática supone evaluar en qué medida las reglas de juego establecidas impiden a ciudadanos participar plenamente en el sistema político o en la economía formal. Hay que precisar las barreras que obstaculizan la más plena participación en la vida política y económica.

Hay que transitar de las elecciones libres y limpias hacia un sistema político más participativo y a una economía más inclusiva; sólo así la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico podrán irse consolidando. Una barrera que existe en nuestros países está constituida por los costos de hacer empresa y de trabajar en la formalidad, ello afecta seriamente el crecimiento inclusivo para quienes trabajan en la informalidad como trabajadores de segunda categoría. En la superación de esta barrera juega un rol fundamental el desarrollo de instituciones inteligentes (aquellas que ayudan a disminuir los costos de transacción) administradas por funcionarios probos y técnicamente capaces.

La reflexión reciente sobre la realidad latinoamericana se ha visto enriquecida por dos aproximaciones convergentes: aquella que vincula el Derecho y la Economía y la que toma en consideración el desarrollo institucional. La primera pone en evidencia la interrelación existente entre la normativa jurídica y el desempeño económico, mientras que la segunda destaca el papel de las instituciones públicas y privadas como facilitadoras del progreso individual y social. Ambas son fundamentales para la formulación de políticas y acciones que orienten la evolución que debe seguir la incorporación de la economía informal al proceso de modernización que experimenta América Latina para que, efectivamente, coadyuve a la consecución de un tipo de desarrollo, que por ser integral,

merezca el calificativo de humano.

En la construcción del capital social de nuestros países es fundamental la democratización de la empresa privada como un instrumento que puede mejorar el desempeño económico, la inclusión social y la gobernabilidad democrática.

Un signo de los tiempos en las últimas décadas en América Latina ha sido la tendencia hacia el regreso de la democracia como forma de gobierno. Sin embargo no basta con la buena voluntad de los gobernantes para la concreción de los ideales democráticos, pues la secular primacía de los Estados respecto de las sociedades civiles ha generado -paradójicamente- una frágil institucionalidad pública y gobiernos débiles. La tendencia hacia la democracia debe consolidarse para dar estabilidad a los gobiernos y superar obstáculos estructurales que dificultan la transición hacia auténticas poliarquías.

Etimológicamente poliarquía significa “muchos gobernantes” y es, por lo tanto, un término opuesto a oligarquía. El concepto desarrollado por Robert Dahl pone énfasis en el proceso democrático para que los ciudadanos tengan capacidad de control sobre las autoridades políticas que eligen, así como sobre las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder.

Hay poliarquía cuando es posible la más amplia participación en el debate político y, por tanto, plena vigencia de las libertades de expresión y de asociación; cuando las decisiones que construyen la vida social se realizan a través de elecciones libres y periódicas en competencia limpia por los votos; cuando existe un sistema democrático representativo y pluralista que protege los derechos de las minorías; cuando los ciudadanos pueden incluir sus problemas en las agendas de los diferentes niveles gubernamentales; cuando todos los integrantes de la base societaria pueden definir los regímenes y sistemas para la generación y distribución de los recursos y la forma en que debe moldearse la sociedad misma; y cuando el derecho se produce democráticamente y origina un ordenamiento capaz de vincular a todos los miembros de una sociedad.

Como lo señala Daniel Zovatto en un reciente artículo de “La Nación” de Costa Rica: “el fortalecimiento y la consolidación de nuestras aún frágiles democracias no pasan por líderes carismáticos y providenciales. (...) el camino a seguir es otro: mediante la participación madura y activa de los ciudadanos; con instituciones legítimas, transparentes y eficaces; con la existencia de un sistema de frenos y balances entre los poderes, con liderazgos democráticos y una sólida cultura cívica”.

Desde esa perspectiva los esfuerzos a favor de la incorporación de la economía informal al proceso de modernización latinoamericano contribuyen a consolidar y legitimar la democracia.

Democratizar el acceso a la propiedad privada y a la empresa conducirá a un mayor protagonismo de la sociedad civil y generará un movimiento que obligará a los Estados, en todas sus instancias, a volverse más responsables respecto de los ciudadanos. Ello, conjuntamente con la promoción de los derechos laborales de quienes trabajan en la informalidad, constituirá un aporte sustantivo a la gobernabilidad democrática en América Latina.

Se trata construir más democracia trabajando para que haya menos economía informal.

VIRGILIO LEVAGGI - Estudió Humanidades y Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Perú y Asuntos Públicos e Internacionales en la Universidad de Princeton. Fue Director Regional Adjunto de la OIT para las Américas y el Caribe. Actualmente es el Director del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

## El círculo virtuoso de la toma de decisiones basada en información

*“A mayor calidad de la información, mejor calidad de la toma de decisiones”*

Por Rosa Cheng Lo

Tomar decisiones sobre políticas públicas, programas o proyectos de desarrollo es una tarea sumamente compleja si no se cuenta con información de calidad sobre los diversos ámbitos que confluyen en la iniciativa, tanto a nivel del contexto, como de los actores sociales y sus interrelaciones, los recursos disponibles y requeridos, y las capacidades institucionales existentes, entre otros.

Con frecuencia, las personas responsables del diseño, dirección, implementación, seguimiento y evaluación de estos procesos, enfrentan situaciones desfavorables para realizar su labor en forma efectiva. En ocasiones, estas dificultades se relacionan con la carencia de datos oportunos, relevantes y actualizados; mientras que en otros casos, si bien existe la información, el acceso o la sistematización de los mismos resultan deficientes, por lo que igualmente se hace imposible su aprovechamiento.

Contar con información de mayor calidad, no solo contribuye a incrementar la consistencia de la medición del desempeño, sino también a mejorar el nivel de análisis de la realidad; a construir una visión más integral de la implementación de la política, programa o proyecto que se está desarrollando; a interpretar y enfrentar de manera más realista los desafíos que se presentan; y en definitiva, a tomar decisiones orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad de la iniciativa. En este sentido, la toma de decisiones basada en información, cuando se realiza en congruencia con los principios de los Estados Democráticos, logra transformaciones políticas,

económicas, sociales y culturales más pertinentes, relevantes y sostenibles.

A lo largo de los últimos seis años, el Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, ejecutado por la OIT en los países de Centroamérica y República Dominicana, desarrolló una serie de estrategias y acciones orientadas a fortalecer las capacidades institucionales en materia de sistemas de información para la toma de decisiones orientadas a mejorar la aplicación de la legislación laboral. A continuación se realiza un breve recuento de los principales logros, lecciones aprendidas y desafíos pendientes relacionados con este proceso.

### **El Libro Blanco: una agenda multipropósito**

En 2005, los Ministerios de Trabajo de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, conjuntamente con los Ministerios de Comercio, elaboraron el documento *“La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”*. Este documento conocido como el “Libro Blanco” fue auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana.

El Libro Blanco, que se autodefinió como *“un informe con recomendaciones tendientes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales, así como fortalecer las instituciones laborales en los países de la región”*, contenía compromisos nacionales y regionales adoptados por los países en seis ámbitos: 1) Libertad de asociación, sindicatos y relaciones laborales; 2) Ministerios de Trabajo; 3) Tribunales laborales; 4) Género y no discriminación; 5) Peores formas de trabajo infantil y 6) Fomento de una cultura de cumplimiento.

Estas recomendaciones, además de constituir un reconocimiento de cada país sobre las áreas en donde presentaban desafíos para mejorar el cumplimiento de las normas laborales, significó también la definición de una agenda de cooperación técnica y financiera. Dicha agenda fue operacionalizada por medio de planes de implementación que comprendían el período 2007-2010, y que si bien definían los objetivos, resultados, indicadores y actividades trazados por los Gobiernos para hacer realidad los compromisos suscritos, los mismos se elaboraron con la participación de representantes del Poder Judicial, así como con la retroalimentación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

De esta forma, el Libro Blanco -con sus planes de implementación nacionales- adquirió características de una agenda multipropósito.

Para los Gobiernos, particularmente para los Ministerios de Trabajo, el Libro Blanco constituyó una *“carta de navegación”* respecto a las prioridades temáticas y organizacionales que debían abordar en conjunto con otras entidades estatales, tales como el Poder Judicial. Para las organizaciones de empleadores y trabajadores, representó la posibilidad de identificar puntos de encuentro y de divergencia con relación a la agenda gubernamental, así como de diseñar y ejecutar iniciativas complementarias, de acuerdo a sus propios intereses y prioridades. Finalmente, para los organismos de cooperación internacional, el Libro Blanco estableció las áreas en las cuales se focalizaría el apoyo técnico y financiero, tanto hacia los Gobiernos como hacia los actores sociales.

Los Gobiernos suscriptores del Libro Blanco encomendaron a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizar *“una evaluación cada seis meses para presentarla ante los Ministros en la que se verifique el progreso del plan de implementación tanto a nivel nacional como regional”*, tarea que fue asumida por el Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco (conocido como Proyecto Verificación), con el financiamiento del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América.

## Proceso de verificación: Rendición de cuentas, diálogo social y toma de decisiones

Si bien los destinatarios de la evaluación semestral solicitada a la OIT eran los mismos Gobiernos, en especial los Ministerios de Trabajo, para quienes el proceso de verificación representaba una oportunidad para obtener información sistematizada sobre los avances alcanzados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Libro Blanco, también constituía la posibilidad de rendir cuentas frente a los actores sociales y ante los organismos donantes.

Los objetivos propuestos para los procesos de verificación, cuyos resultados se plasmaron en siete informes semestrales por país, fueron:

- Identificar las acciones realizadas por los países durante cada semestre en relación con las recomendaciones suscritas en el Libro Blanco.
- Determinar el nivel de compromiso político y apropiación de las recomendaciones del Libro Blanco por parte de cada país, así como el nivel de efectividad de las acciones realizadas para lograr su cumplimiento.
- Proporcionar sugerencias a los países para acelerar la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco.

Para lograr estos objetivos, tomando en consideración el enfoque de tripartismo y diálogo social que caracteriza el quehacer de la OIT, se desarrollaron tres estrategias:

1. Apoyar técnica y financieramente el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010 por parte de los Ministerios de Trabajo.
2. Promover el monitoreo tripartito de los planes nacionales por medio de Comités de Seguimiento de las Recomendaciones del Libro Blanco conformados por representantes del sector Gobierno, y de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

3. Realizar un proceso técnico de recolección, sistematización y análisis de información relativo a los avances en materia del Libro Blanco, a cargo de un Equipo de Expertos de Verificación, y con la participación activa de los diferentes actores sociales.

Estas estrategias permitieron una amplia participación de los sectores laborales en diferentes etapas del proceso de elaboración de los informes, en el sentido de que se diseñaron mecanismos para que éstos aportaron datos, analizaran los borradores de los informes, propusieran sus puntos de vista y sugerencias para acelerar la implementación de los compromisos del Libro Blanco en talleres tripartitos; y plasmaran su propia visión sobre el contenido de los informes de verificación en un anexo del documento impreso.

Si bien los informes semestrales constituyeron el producto más concreto de este proceso de verificación, el propósito principal de la estrategia consistía en mejorar el nivel de conocimiento e involucramiento de los actores sociales en los diversos temas incluidos en el Libro Blanco. En este sentido, cada semestre se logró que los representantes de Gobierno, Empleadores y Trabajadores contaran con información de calidad para poder valorar los avances o retrocesos que se estaban produciendo en el marco de los planes de implementación, así como para que formularan respuestas desde sus propios sectores sobre cómo abordar los retos y obstáculos en materia de capacidades institucionales para fortalecer la cultura de cumplimiento de los derechos laborales.

De esta forma, los datos que se recolectaron y se sistematizaron con base en indicadores técnicos previamente acordados, posibilitó un diálogo más informado y transparente, tomando como punto de partida un documento borrador construido con insumos de los diferentes actores y compartido con ellos, antes de los encuentros tripartitos organizados por OIT en cada país.

Cada uno de los talleres de análisis del informe de verificación, además de brindar un espacio para la puesta en común de los avances detectados y de las opiniones de los sectores respecto a dichos avances, permitió formular planes de trabajo semestrales

focalizados en la atención de los retos y obstáculos identificados, definiendo en este proceso, las responsabilidades de cada sector; pero también aquellas acciones que podrían ejecutarse intersectorialmente, e incluso en forma regional.

A lo largo de los 4 años de verificaciones, los participantes del proceso recibieron información sobre las acciones y medidas adoptadas por los Gobiernos y los demás actores para atender cada una de las recomendaciones del Libro Blanco. Algunas de estas acciones se relacionaban, por ejemplo, con la elaboración y promoción de proyectos de ley y su presentación ante la Asamblea Legislativa; los procesos de capacitación a funcionarios públicos en materias clave; la instalación y funcionamiento de sistemas de información automatizados para la gestión institucional; la evolución del presupuesto estatal dedicado al tema laboral; el incremento en el número de funcionarios dedicados a los temas relevantes para el Libro Blanco; y la creación de nuevos juzgados especializados en materia laboral; entre otros.

Debido a que en la mayoría de los retos incluidos en el Libro Blanco no existía una línea de base que permitiera fijar la situación inicial en cada país, el proceso de construcción de indicadores y de recolección de los datos fue altamente complejo. En este sentido, el principal aporte de los informes de verificación a los países fue precisamente el proporcionar a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, insumos de información actualizada, sistematizada y relevante para conocer el estado de situación y tomar decisiones orientadas al fortalecimiento de sus capacidades en materia de cumplimiento de la legislación laboral en la región.

### **Del Libro Blanco a las Agendas Laborales Institucionales**

Debido a la naturaleza compleja y de largo plazo de algunas de las recomendaciones del Libro Blanco, la OIT estaba consciente de que para lograr un modelo sostenible de seguimiento de estos compromisos, era necesario apoyar el desarrollo de capacidades en los propios Ministerios de Trabajo y en los actores sociales para

implementar las acciones y dar el seguimiento. Para lograr dicho propósito, se promovieron las siguientes estrategias:

- a) Integrar los temas más relevantes del Libro Blanco en los planes estratégicos y operativos de los Ministerios de Trabajo, de los Poderes Judiciales, así como de las organizaciones de empleadores y trabajadores. De esta forma, se logró institucionalizar algunos de los retos planteados por el Libro Blanco, los cuales fueron asumidos como parte del quehacer cotidiano de los tomadores de decisiones y funcionarios de estas entidades. En este sentido, en los planes estratégicos de los diferentes países de la región empezaron a reflejar temas destacados en el Libro Blanco, tales como el fortalecimiento de los sistemas de inspección y conciliación laboral por medio de la dotación de recursos humanos, financieros y materiales; programas y acciones de sensibilización en materia de género y no discriminación; capacitación en normas laborales desde el enfoque de los principios y derechos fundamentales del trabajo promovidos por la OIT; y las reformas legales a nivel de derecho sustantivo pero también en cuanto a las normas procesales, entre otras. Si bien es cierto que varios de estos temas constituían desde hacía años, asuntos pendientes en la agenda de los Gobiernos, el proceso de verificación permitió explicitarlos en los planes y programas institucionales.
- b) Fortalecer los Departamentos de Planificación de las instituciones públicas, así como sus sistemas de programación, seguimiento y evaluación, a fin de que dispongan de metodologías y herramientas más efectivas para la rendición de cuentas y la divulgación de sus acciones. En la mayoría de los países suscriptores del Libro Blanco se logró la institucionalización de estadísticas laborales y administrativas por medio de la elaboración y publicación de anuarios estadísticos de los Ministerios de Trabajo, lo cual permitirá a las diferentes poblaciones acceder a datos oficiales sobre la evolución de las funciones propias de inspección, conciliación, empleo, previsión social, así como de todo el quehacer ministerial.
- c) Realizar investigaciones y estudios específicos sobre temas clave para contar con una base de conocimiento especializada,



con el propósito de diseñar programas o medidas destinadas a atender la problemática identificada. Los estudios realizados en el marco del Proyecto Verificación, tanto de carácter regional como nacional, se elaboraron con un enfoque de investigación – acción. En este sentido, no eran investigaciones académicas, sino que los resultados de estas indagaciones estaban orientados directamente a proporcionar insumos relevantes para la formulación de propuestas o para el mejoramiento de la gestión. Algunos temas que se investigaron durante el proyecto fueron: presupuestos de los Ministerios de Trabajo dedicados a la aplicación de la legislación laboral; estadísticas de los tribunales judiciales competentes en materia laboral; legislación y la jurisprudencia relativa a los derechos laborales de las mujeres; acoso sexual en el trabajo desde la perspectiva de la masculinidad; perspectiva de género en los convenios colectivos; y procedimientos y cargas de trabajo de la inspección y la conciliación laboral, entre otros.

- d) Incorporar en los espacios de diálogo social tripartito los temas del Libro Blanco, como una posibilidad de incrementar el nivel de involucramiento y compromiso de los actores sociales en el análisis, formulación e implementación de medida tendentes a mejorar la cultura de cumplimiento de la legislación laboral. Pese a los esfuerzos realizados en este sentido, no siempre fue posible lograr la inclusión de estos temas en las agendas de los consejos tripartitos, o bien, cuando se logró integrar, se presentaron dificultades para la toma de decisiones, ya que muchos de estos espacios de diálogo requieren fortalecerse para lograr un funcionamiento más fluido y efectivo.

Lo expuesto anteriormente constituye solamente algunos ejemplos de las experiencias que se derivaron del proceso de verificación del Libro Blanco, y que de alguna manera, brindaron a los Gobiernos y a los actores sociales la posibilidad de dialogar con base en insumos de información compartida y actualizada. Durante la ejecución del Proyecto Verificación se presentaron múltiples dificultades por la falta de datos sistematizados, e incluso, por la calidad de los datos publicados, pues no siempre resultaron accesibles, consistentes

o completos. Sin embargo, esas mismas debilidades permitieron sensibilizar a los participantes sobre la importancia de fortalecer sus capacidades para el registro, recolección, sistematización, análisis y divulgación de los datos producidos en sus instituciones. También se concientizaron sobre la relevancia de realizar estudios e investigaciones para conocer a profundidad las diversas aristas de los tópicos de la actualidad laboral.

### **Las tecnologías de información y comunicación al servicio de la mejora continua.**

Al iniciar el proceso de verificación de las recomendaciones del Libro Blanco en 2007, la mayoría de los Gobiernos contaba con sistemas de información poco desarrollados, en los cuales los registros de datos se realizaban en forma muy artesanal, descentralizada y poco coordinada, lo que redundaba en información incompleta, desactualizada e inconsistente. A lo largo de estos últimos años, gracias a los esfuerzos de los Ministerios de Trabajo con el apoyo de la cooperación internacional, se ha logrado avanzar en el diseño e implementación de sistemas automatizados para la recolección y procesamiento de estadísticas administrativas.

Esta incorporación de las tecnologías de información y comunicación ha transformado la dinámica de los procesos institucionales, en el sentido de que ha requerido el desarrollo de nuevas capacidades de los funcionarios, no solo para operar los nuevos sistemas, sino también para comprender que su trabajo ya puede seguir siendo el mismo.

El registrar los casos de inspección o de conciliación laboral en un sistema que opera en Internet, además de proporcionarles a los funcionarios y a los ciudadanos, mayor seguridad y transparencia en las gestiones, permite procesar una gran cantidad de datos estadísticos a tiempo real, lo que robustece el seguimiento y las oportunidades de mejorar los servicios que brinda la Administración, bajo la filosofía de la mejora continua.

La implementación de sitios web institucionales con herramientas

de interacción con la ciudadanía y de centros de llamadas, además de habilitar nuevos canales para recibir denuncias y consultas, brindan la oportunidad de obtener retroalimentación directamente de los usuarios. De igual manera, al ser sistemas automatizados, cuentan con mecanismos para registrar y procesar estadísticas que pueden ser aprovechadas para analizar el desempeño de los servicios y tomar decisiones para mejorar la atención de las necesidades de la población trabajadora y empleadora.

Esta transformación de los procesos institucionales no se produce automáticamente, sino que requiere de una clara definición de objetivos, estrategias y acciones concretas, soportada por una estructura organizacional capaz de trabajar en forma interdisciplinaria e innovadora. Las instituciones públicas, por sus estructuras tradicionalmente burocráticas, jerárquicas y formalistas, enfrentan grandes desafíos para poder incorporar en forma efectiva y eficiente las nuevas tecnológicas de información y comunicación, pues éstas, por su naturaleza, requieren de entornos más flexibles para desplegar sus potencialidades.

### Reflexiones finales

Durante los seis años de ejecución del Proyecto Verificación, la OIT ha sido testigo y partícipe de los procesos de cambio que se han dado en materia de promoción de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral. Los Gobiernos de la región, con apoyo de los actores sociales, han adoptado el camino de la modernización de su sistema de administración del trabajo. Para lograrlo, requerirán de un profundo compromiso de sus funcionarios; del liderazgo decidido de sus jerarcas; del soporte técnico y financiero de la cooperación internacional; y de sistemas de trabajo y organización institucional que privilegien la toma de decisiones basada en información, cuyo único norte deberá ser el mejoramiento de la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

ROSA CHENG LO - es Oficial de Monitoreo y Facilitadora Nacional de Costa Rica del Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco de la Oficina Internacional del Trabajo.

## Fortalecimiento de la administración del trabajo local

*La experiencia de los programas pilotos en Cartago, Quetzaltenango, Choluteca y Bávaro*

Por Fernando García Granara

Desde el año 2010, la OIT inició la ejecución de cinco programas pilotos en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana, con el propósito de desarrollar experiencias y metodologías que permitan el fortalecimiento de la administración de trabajo local, de una comunidad, región, departamento o territorio geográfico. Así, fueron seleccionadas por cada país, las regiones de Cartago en Costa Rica, Usulután en El Salvador, Quetzaltenango en Guatemala, Choluteca en Honduras y Bávaro en República Dominicana.

Los ejes técnicos sobre los que se ejecutan estos programas han sido:

- Seguimiento del modelo de desarrollo local. En el interés que la administración de trabajo se asiente, siga, se integre y apoye el modelo de desarrollo que viene siendo asumido por la región y se convierta en un instrumento que se integre a la organización y políticas económicas, sociales, laborales y de empleo de la región. Se trata de tomar en consideración la situación particular de la región en cuanto a sus prioridades y contexto, de modo que las decisiones vinculadas a las políticas y medidas laborales propias de la administración del trabajo a que se refiere el Convenio No 150 de la OIT sean identificadas e integradas en forma efectiva a las políticas regionales de desarrollo.
- Desconcentración de funciones y del servicio público. A diferencia de la descentralización, en que las oficinas territoriales adquieren autonomía en las funciones que

realizan, la desconcentración refleja una delegación de funciones específicas de la organización central hacia las oficinas territoriales. Esta delegación de funciones debe realizarse en función de los requerimientos y necesidades particulares de la localidad de acuerdo al tipo de servicio público y procesos a los que se recurren. En este sentido, la rectoría del sistema de administración del trabajo a cargo de los Ministerios de Trabajo, debe ordenar y proveer los servicios que prestan en función de los requerimientos de la localidad (requerimientos propios de cumplimiento laboral, diálogo social, servicios de empleo, entre otros) los cuales varían de una localidad a otra.

La revisión y actualización de las funciones asignadas a cada oficina del Ministerio de Trabajo a nivel local, constituye una oportunidad para acercar el Estado a los ciudadanos y establecer canales de atención en función a sus requerimientos, los cuales, a diferencia de las políticas nacionales y la organización de la sede central del Ministerio, requieren ser adaptados a los requerimientos locales.

- Participación de instituciones y organizaciones sociales que conforman la administración del trabajo local. La rectoría de la administración del trabajo es asumida por el Ministerio de Trabajo, y deben integrarse a modo de sistema otras instituciones de la administración pública vinculadas a las políticas laborales (Convenio 150 OIT), y también los actores sociales. A diferencia del nivel nacional, en el nivel local las materias y el tipo de relacionamiento entre los representantes de instituciones públicas y privadas son diferentes y más cercanos a temas comunitarios y locales, lo cual permite su aprovechamiento y su consideración en la fijación de las políticas y decisiones regionales. En este caso, se trata de garantizar una participación de las instituciones públicas, sino brindar la oportunidad de generar una relación entre las instituciones públicas, como en el sector laboral y de empleadores y las organizaciones sociales de la localidad, a modo de sistema.

- Generación de espacios de diálogo social. El diálogo social como instrumento y como resultado puede ser aplicado como un método para la obtención de información, para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones. El espacio generado por las instituciones del sistema de administración del trabajo en este nuevo marco, adquiere su propia naturaleza y responde a su dinámica por lo que en la práctica, la ejecución de estos programas pilotos se convierte en una oportunidad para la generación de diálogo social aplicado a temas concretos y de carácter local.

En cada una de estos programas pilotos, la experiencia pone en evidencia que cada localidad asume prioridades y acciones diferentes en la administración de trabajo y los actores sociales participan activamente cuando se les brinda información, se les da oportunidad de participación y opinión, y cuando pueden tomar decisiones y dar respuestas concretas a problemas concretos.

La metodología seguida en los programas pilotos permite identificar, de modo general, cuatro etapas:

- La identificación, diagnóstico técnico y selección de la localidad. Debe elaborarse una propuesta de localidad en la que puede ejecutarse el programa y la selección en este caso realizada por los Ministerios de Trabajo. Luego se procede a elaborar un estudio técnico de la localidad (diagnóstico) con información actualizada en materia de empleo, economía, inversiones, desarrollo empresarial, geografía, trabajadores, estadísticas, etc.
- La identificación de las organizaciones e instituciones locales que deben integrar el sistema de administración de trabajo en la localidad y definición de temas prioritarios de actuación. Con la invitación a las organizaciones públicas y privadas se procedió a realizar un inventario de temas socio laborales (propios de la administración de trabajo) fijando prioridades de necesidades y de respuestas (a modo de FODA). Este esfuerzo constituye un mecanismo de generación de diálogo social.

- Definición y elaboración de un Plan de Trabajo e inicio de ejecución. Con el mismo grupo de instituciones se conforma un comité y se elabora un plan de trabajo con resultados, actividades y tiempo. Ello requiere la identificación de temas como la carencia de opciones de empleo de calidad en ciertos sectores o zonas geográficas, el desempleo para ciertos grupos de trabajadores y trabajadoras, el incumplimiento de los derechos laborales, la limitación de créditos para las pequeñas empresas, la insuficiente calificación de la mano de obra, los riesgos laborales a los que se exponen a los trabajadores, la existencia de trabajo infantil a pesar de que los niños y las niñas deberían estar en la escuela y la desprotección social de algunos grupos específicos excluidos en razón de edad, discapacidad, enfermedad u otra condición; los cuales deben permitir llegar a la conclusión de la necesidad de la adopción de medidas específicas y continuas.
- Seguimiento y monitoreo del Plan de Trabajo. Sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas. Esta parte es importante para genera la réplica de los programas y recoger la experiencia técnica y metodológica de la experiencia.

A continuación se presentan algunas de las conclusiones del informe de sistematización de cuatro programas pilotos (Cartago, Quetzaltenango, Choluteca y Bávaro) destacando las lecciones aprendidas y las buenas prácticas encontradas.

Para identificar los elementos del modelo de administración del trabajo<sup>1</sup> que promueve la OIT, se tomó como referencia el Convenio 150 y la Recomendación 158, ambos relativos a la administración del trabajo. (Ver <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>).

En dichos instrumentos, y particularmente en la Recomendación 158, se establece que el sistema nacional de administración del

trabajo<sup>2</sup>, debe contemplar como mínimo, las siguientes áreas:

- Normas de trabajo: condiciones de trabajo, salarios, condiciones de empleo, seguridad y salud ocupacional, seguridad social, inspección de trabajo, y entono laboral.
- Relaciones laborales: definición del marco y las reglas para la representación laboral y su administración, negociación colectiva, resolución de conflictos laborales, y cooperación en los centros de trabajo.
- Empleo: política nacional de empleo, esquemas de seguros para desempleo, orientación vocacional, programas de capacitación vocacional, servicios de empleo.
- Investigación y desarrollo: recolección de información, encuestas, proyecciones, disseminación de información, estadísticas y desarrollo de políticas, y relaciones con los medios de comunicación.

Además, se hace referencia a aspectos de la organización del Sistema Nacional de Administración del Trabajo, en relación con la coordinación, los recursos y el personal, la organización interna, y los servicios sobre el terreno.

Por lo tanto, se propuso desarrollar un Programa que sirviera de Piloto para el fortalecimiento del Sistema de Administración del Trabajo a nivel de comunidades locales, como estrategia para probar metodologías innovadoras en materia de administración del trabajo, en áreas geográficas más reducidas, que permitiera mejorar y ampliar la cobertura de servicios que brinda el sistema a la ciudadanía, fortalecer la participación de los actores sociales en los procesos de administración del trabajo, mejorar las capacidades

1. C150, art. 1, a) la expresión *administración del trabajo* designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo;

2. C150, art. 1, b) la expresión *sistema de administración del trabajo* comprende todos los órganos de la administración pública -- ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales y regionales o locales, o cualquier otra forma de administración descentralizada-- responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones.

de las instituciones responsables de la política sociolaboral, especialmente de los MT, entre otros.

Los programas han contemplado: el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo en su papel de rectoría del sistema de administración de trabajo en la localidad, la divulgación de información, la aclaración y capacitación de las instituciones respecto a sus responsabilidades y funciones en la implementación de la política laboral a nivel local, el desarrollo de procedimientos institucionales más eficaces y efectivos para brindar más y mejores servicios a las y los trabajadores y empleadores, la promoción del trabajo institucional en red/ sistema, el involucramiento de los actores clave en la difusión de los derechos laborales y en la promoción de empleo en la localidad, la recolección, procesamiento y análisis de datos relevantes y actualizados sobre el mercado laboral local, la promoción de espacios de diálogo social y la introducción en el plan de desarrollo local de los temas laborales apremiantes.

### **El modelo de intervención del Programa Piloto**

La implementación del Plan Piloto de Fortalecimiento del Sistema de Administración del Trabajo se fundamenta en un enfoque que recupera el modelo de desarrollo de cada comunidad, para trabajar en un plan de administración del trabajo que sea congruente y que responda a las prioridades definidas en ese modelo. Por ejemplo, en Bávaro, el modelo de desarrollo está muy focalizado al servicio en el sector turístico, es decir, un sector productivo que cuenta con mucha rentabilidad; por lo que el Programa hizo énfasis en mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores y con ello mejorar la imagen de los hoteles. Ello se logró, gracias a que el sector se encuentra en capacidad de invertir en mejorar las condiciones de empleo de sus trabajadores. A diferencia de Choluteca, el sector productivo está conformado en su mayoría por los negocios informales o de baja productividad, por lo que el PP se enfocó en capacitar y sensibilizar a empleadores y trabajadores sobre los derechos laborales, así como en contribuir a la formalización de microempresas.

En el caso de Cartago en Costa Rica, el modelo de desarrollo local se basa en lograr un avance económico por medio de la ciencia y la tecnología, tratando de generar empleo, para revertir la localidad de una ciudad dormitorio a una en la que exista inversión empresarial y con ello se generen fuentes de empleo. Por esta razón, el PP trabajó en la línea de fortalecimiento de los servicios de intermediación de empleo, fomentando la articulación de una Red local de bolsas de empleo y apoyando otros temas marginales pero que siguen siendo importantes para una zona agrícola, como lo son, la seguridad laboral en la agricultura y el trabajo infantil y adolescente.

Otra característica del modelo implementado en el PP es la búsqueda de un accionar conjunto, por medio de alianzas o coordinación interinstitucional, con el fin de aumentar la cobertura y la calidad de los servicios que prestan las instituciones vinculadas a la administración del trabajo. El PP funcionó bajo el esquema de que el Sistema de Administración del trabajo no lo conforma una sola institución, sino que se materializa en la acción coordinada entre varias instituciones presentes en la comunidad, entre ellas el gobierno local, instituciones públicas, sector académico, empresa privada, etc. En cuyo esfuerzo articulado se puede contribuir más acertadamente a mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas que habitan ese territorio.

Por esta razón, se trabajó en función de que la clave fundamental es la ejecución de acciones que formen parte de la misión y funciones que le son propias a cada institución, se evitó que el PP conllevara a nuevas actividades dentro de las instituciones involucradas, sino que más bien se buscó apoyarles para que desarrollaran más efectivamente, con una nueva visión y metodología, o con un enfoque más integral, lo que ya se encontraba dentro de sus planes. A nivel del fortalecimiento institucional, se trabajó con una visión más integral de las oficinas regionales de los MTSS, entendiendo que por las condiciones legales y administrativas de concentración de las funciones en las oficinas centrales, no se podían ofrecer otros servicios en las regionales. Por lo que el modelo intentó mejorar los servicios al ciudadano mediante alianzas o uso de otras facilidades alternativas como el Internet.

## Los resultados de cuatro programas piloto<sup>3</sup>

### Cartago: Fortaleciendo alianzas en el mundo del trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) iniciaron, en octubre del 2010, la implementación del Plan Piloto para el Fortalecimiento del Sistema de Administración del Trabajo en Cartago, Costa Rica, la cual ha logrado tender puentes y construir alianzas con diversas instituciones públicas y privadas de la provincia.

El principal objetivo de esta iniciativa es propiciar el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de aplicación de la legislación laboral y el fomento de una cultura de cumplimiento, a través del diseño y puesta en marcha de metodologías y herramientas de administración del trabajo que permitan a los Ministerios de Trabajo desconcentrar los servicios que brindan a la ciudadanía; mejorar la efectividad de sus acciones; y potenciar los recursos existentes a nivel local, a fin de cumplir con su misión institucional de rectoría de la política sociolaboral.

El Plan Piloto se desarrolló a partir de un diagnóstico del estado de la prestación de los servicios de la Oficina Regional del MTSS de Cartago, el cual permitió la caracterización de su labor y del contexto, así como delinear las dinámicas de vinculación y coordinación existentes con las diferentes instituciones públicas y privadas que participan en el sistema local de administración del trabajo.

Una vez identificados los retos y potencialidades del MTSS en Cartago, se trabajó en la identificación de actores clave que permitieran la generación de alianzas estratégicas orientadas al desarrollo, ejecución y continuidad de las distintas iniciativas, las cuales se plantearon en cuatro ejes de acción:

I. Fortalecimiento del modelo de administración del trabajo del

MTSS.

2. Fomento de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral.
3. Prevención del trabajo Infantil y protección del trabajador adolescente.
4. Promoción de los servicios de intermediación de empleo.

Las acciones desarrolladas con la participación activa de múltiples actores locales, lograron los siguientes resultados:

- Fortalecimiento del modelo de administración del trabajo del MTSS

Debido a que las oficinas regionales, provinciales y cantonales del MTSS brindan exclusivamente servicios de inspección laboral, conciliación, cálculo de prestaciones y asesoría legal, el Plan Piloto se enfocó en la búsqueda de alternativas que permitieran ampliar la gama de servicios disponibles en la comunidad en materia laboral, de ahí que surgieran diversas alianzas con otras instituciones para atender áreas que regularmente no son abordadas por las oficinas regionales.

En el caso de la Oficina de Cartago, el plan piloto se enfocó en el mejoramiento de las estrategias de divulgación de los servicios institucionales y de los derechos laborales, para lo cual se realizaron esfuerzos tendentes a fortalecer los mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional a nivel local. Entre las acciones realizadas se pueden mencionar:

- Diseño de una propuesta de modelo de gestión para la oficina local del MTSS. Esta contiene sugerencias para el rediseño de los servicios de inspección y relaciones de trabajo, así como la inclusión de otros servicios del MTSS que solamente se ofrecen en la Sede Central del MTSS, tales como la recepción de las solicitudes de los trámites de consulta y entrega de certificaciones de la Dirección de Pensiones.
- Capacitación a los funcionarios de la Oficina del MTSS

3. La parte de resultados de los programas piloto recoge la información brindada al final de cada programa.

en Cartago en materia de tecnologías de información y comunicación, relaciones de trabajo, trabajo infantil y adolescente, así como en temas de gestión institucional.

- Mejora de los mecanismos de divulgación a la población general, en temas de interés como: salarios mínimos, aguinaldo, días feriados, derechos de las trabajadoras domésticas, trabajadoras embarazadas y en estado de lactancia, trabajadores extranjeros, entre otros.
- Apoyo y promoción del sitio web del MTSS ([www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)), y la presencia en internet por medio de las redes sociales en Facebook, Twitter y Youtube, como un canal complementario de divulgación de información y prestación de servicios en línea.

#### - Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento de la legislación laboral

La agricultura es la segunda actividad más importante de la Provincia de Cartago, de ahí que el plan piloto se focalizó en el fomento de buenas prácticas en salud y seguridad ocupacional para este sector, particularmente para los pequeños y medianos productores de la región. Entre las acciones desarrolladas en este componente se pueden mencionar:

- Sensibilización en materia de salud y seguridad en el trabajo para las empresas formuladoras, envasadoras y reempacadoras de plaguicidas y agroquímicos de Cartago, provincia en la cual se ubica la mayor cantidad de empresas dedicadas a este ramo.
- Alianza entre el Consejo de Salud Ocupacional, órgano tripartito adscrito al MTSS, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para promover la incorporación del tema de seguridad y salud ocupacional en la asistencia técnica que brinda el MAG a los productores agrícolas.
- Capacitación teórico – práctica a funcionarios del MAG y a miembros de la Asociación de Agricultores de Tejar de El Guarco (AGRITEG) en la metodología de identificación de riesgos en salud ocupacional en la agricultura y de diseño

de planes de mejora en la prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo.

- La celebración del XXII Día Nacional de la Salud Ocupacional, la cual se efectuó en Cartago y tuvo como tema principal las buenas prácticas agrícolas en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- El desarrollo de una guía de salud y seguridad en la agricultura dirigida a pequeños y medianos agricultores, la cual, con un lenguaje sencillo y ejemplos cotidianos, brinda valiosos consejos para mejorar las condiciones laborales en el sector agrícola.

#### - Prevención del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora

Cartago constituye una de las regiones a nivel nacional con mayor presencia de casos de trabajo infantil y adolescente, especialmente en las actividades agrícolas. Para atender esta problemática, el MTSS realizó una alianza con diversas instituciones locales a fin de mejorar la plataforma de prevención y atención integral a la población menor de edad trabajadora o en riesgo social. Entre los esfuerzos realizados en esta área se pueden mencionar los siguientes:

- Mayor sensibilización sobre el papel, funciones y responsabilidades que tienen las instituciones públicas en materia de prevención y atención del tema de trabajo infantil y adolescente.
- Un incremento en el nivel de conocimiento de los funcionarios públicos a nivel local sobre la aplicación de los protocolos de coordinación interinstitucional e intrainstitucional para la atención de la población menor de edad trabajadora.
- Sensibilización y capacitación a inspectores de las ferias del agricultor y a la Fuerza Pública para la identificación de casos de trabajo infantil y adolescente y sus peores formas, y su remisión a las instituciones responsables de tutelar los derechos de esta población y de brindarles servicios de apoyo.
- Publicación y difusión de la “Guía para Inspectores de las

Ferías del Agricultor”, enfocada en la actuación frente a casos de trabajo infantil y adolescente; explotación sexual comercial de personas menores de edad; y trata de personas.

- Promoción del Primer Concurso Nacional de Cuento y Dibujo “El trabajo infantil no es juego” y el acompañamiento a los docentes.
- Fortalecimiento de alianzas y coordinaciones institucionales que facilitan el desarrollo de diversas iniciativas nacionales y locales, tales como el Programa “Empléate” que desarrolla el MTSS dirigido a mejorar las condiciones de empleabilidad de la población joven.
- Formulación e implementación de una estrategia de divulgación y promoción de la RBEC, que incluyó la elaboración de materiales informativos, el desarrollo de una página web, visitas a empresas, y un programa de capacitación a usuarios de las diferentes instituciones participantes.
- Desarrollo de un manual de procedimientos para la prestación de servicios de la Red, lo cual permite la estandarización de la atención que brindan las diversas instituciones que participan en el sistema local de intermediación laboral.

La implementación del Plan Piloto de Fortalecimiento del Sistema de Administración del Trabajo de Cartago demuestra que con alianzas y coordinación interinstitucional es posible aumentar la cobertura y la calidad de los servicios que prestan las instituciones vinculadas al mundo laboral. Esta experiencia es una pequeña muestra de lo que se puede lograr cuando confluyen la visión colectiva, la voluntad política, la innovación en las metodologías de trabajo y el aprovechamiento de los recursos disponibles en una zona geográfica determinada. Esta visión colectiva no puede ser otra más que el mejoramiento de la calidad de vida los y las ciudadanas que habitan ese territorio.

### Cartago

La provincia de Cartago está ubicada a en la región central de Costa Rica a 1,500 metros sobre el nivel del mar. Los ocho cantones que conforman Cartago suman una superficie de 3,125 kilómetros cuadrados con un total de 490,903 habitantes, siendo la segunda provincia más pequeña en extensión, pero la tercera más poblada del país. Actualmente, el Cantón Central concentra alrededor del 30% de la población de la provincia.

La principal actividad económica la constituye el comercio y los servicios, seguida de la agricultura y la industria. La Ciudad de Cartago fue fundada en 1563 y operó como la capital del país hasta el año 1823.

### Quetzaltenango: Justa y Cumplidora

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (MTPS) iniciaron, en noviembre del año 2011, la implementación del Plan Piloto para el Fortalecimiento del Sistema de Administración del Trabajo de Quetzaltenango (SATQ) y Divulgación de Derechos Laborales “Quetzaltenango Justa y Cumplidora”. Esto, con el apoyo de entidades gubernamentales y organizaciones de sociedad civil, tanto de empleadores como trabajadores, así como de aquellas especializadas en los temas prioritarios identificados por el SATQ. Esta iniciativa, tiene por objetivo contribuir a la creación de una cultura de cumplimiento de la legislación laboral en Quetzaltenango, principalmente promover un cambio en el imaginario social, que permita reconocer el trabajo como evidencia de la dignidad de los hombres y mujeres y que, además de generar ingresos para sus familias, se traduce en progreso para la sociedad y que en consecuencia requiere un alto grado de responsabilidad social.



El Plan Piloto inició con un análisis de la situación de las relaciones laborales donde se identificaron los problemas más relevantes que vive la sociedad quezalteca. En este análisis, de carácter tripartito, participaron, además del sector gubernamental, representantes de la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (Unsitragua) y, por parte del sector empleador, los representantes de la Mesa Económica de las Cámaras de Quetzaltenango del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

Además, se tomó como referencia los recientes Informes de Desarrollo Humano elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e información estadística propia de los censos que se generan por parte del Instituto Nacional de Estadística. Posteriormente, se desarrolló una propuesta metodológica de planificación estratégica para establecer la ruta de acción a partir de los temas prioritarios identificados.

El análisis incluyó la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y obstáculos que se presentaban para llevar a cabo el plan piloto. Dentro de las fortalezas se identificó la disponibilidad de los representantes de las entidades y organizaciones para promover la iniciativa. Como oportunidades, se planteó atender nuevos temas propios de las relaciones laborales priorizando a los grupos vulnerables.

Una de las principales debilidades que se identificó fue que el MTPS fundamentalmente brinda servicios de inspección del trabajo, conciliación, cálculo de prestaciones y meridianamente intermediación laboral, no así servicios de previsión social de atención de grupos vulnerables. El mayor obstáculo para la ejecución de las acciones identificado fue la carencia de recursos por parte de las entidades, instituciones y organizaciones.

Los participantes, de cara a la problemática local, consideraron atender prioritariamente los siguientes temas que a continuación

se desarrollan y entre las cuales se consideró pertinente trabajar, de forma transversal, el tema de Pueblos Indígenas. Las principales actividades ejecutadas según temas prioritarios fueron:

#### - Derechos laborales de las mujeres

Las mujeres en Guatemala, en especial las mujeres indígenas, sufren de diversos y reiterados problemas para el ejercicio de sus derechos laborales, que van desde la discriminación laboral por razón de género, pasando por la solicitud de pruebas de embarazo previas a la contratación, hasta el despido por estar embarazada, lo cual está prohibido por la ley.

Ante dicha situación el SATQ delegó, en la Sección de Mujer Trabajadora del MTPS, la planificación y realización de actividades encaminadas a promover el conocimiento de los derechos laborales de las mujeres y fortalecer las iniciativas existentes relativas al respeto y trato equitativo entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, dentro de las que destacan:

- Capacitaciones, a cargo de la Sección de la Mujer Trabajadora del MTPS, dirigido a más de 2,000 estudiantes de diversificado de centros educativos públicos y privados de Quetzaltenango sobre Derechos, obligaciones laborales y convenios internacionales de OIT.
- Conversatorio, dirigido a más de 50 personas, sobre Derechos laborales de las mujeres organizado por el Colectivo de Mujeres de Quetzaltenango y la Sección de la de Mujer Trabajadora del MTPS.
- Foro "Fortalecimiento de Derechos Laborales de las Mujeres", con participación de más de 70 personas, organizado por el Colectivo de Mujeres de Quetzaltenango y la Sección de la Mujer Trabajadora del MTPS.
- Coordinación con las jefaturas de la Oficina Municipal de la Mujer de los municipios de: Colomba, Coatepeque y El Palmar para dar cumplimiento a las actividades del Plan Piloto.
- Divulgación, en medios de comunicación en Colomba

y Coatepeque sobre derechos, obligaciones laborales y convenios internacionales de OIT.

- Capacitaciones, en derechos, obligaciones laborales y convenios internacionales de OIT, a más de 150 maestros del Gremio Magisterial de Quetzaltenango, a la Asociación Palmarence de Mujeres, personal del Centro de Atención Permanente del Ministerio de Salud Pública y Consejos Comunitarios de Desarrollo.

#### - Prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas

La preocupación manifestada por la generalidad de los integrantes del SATQ radicó especialmente en la situación de miles de niños, niñas y adolescentes quezaltecos que ejecutan trabajos, remunerados o no, en circunstancias inaceptables y en detrimento de su condición de tales.

Ante esta realidad, el SATQ coordinó y ejecutó una serie de actividades para concientizar acerca de la diferencia que, a futuro, tendrían los niños, niñas y adolescentes que trabajan (peor aun los que trabajan en circunstancias peligrosas o insalubres) y los que se dedican a estudiar y desarrollarse intelectual y físicamente. Por ello, se emprendieron esfuerzos para concientizar a los adultos acerca de las consecuencias negativas del trabajo de los niños, niñas y adolescentes, así como sembrar en éstos la idea de una mejor vida para aquellos cuando se basa en la educación y salud integral. Las acciones fueron encaminadas en el sentido siguiente:

- Consolidación del Comité Departamental para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas de Quetzaltenango, impulsado por la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora (UPAT) del MTPS.
- Realización de tres Jornadas de Atención Integral a más de 600 niños, niñas y adolescentes, en coordinación interinstitucional (UPAT, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Cultura y Deportes, Ministerio de Educación y otros representantes

del Comité Departamental para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas de Quetzaltenango, así como el gobernador y alcaldes).

- Realización de tres talleres de capacitación “Formador de formadores” a cargo del personal de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora, Departamentos de Pueblos Indígenas y de Higiene y Seguridad Ocupacional del MTPS. Este fue impartido a más de 200 maestros, líderes estudiantiles y miembros de Consejos de Desarrollo Urbano Rural del Municipio de Coatepeque, Quetzaltenango.

#### - Inclusión laboral de personas con discapacidad

Las oportunidades que brinda el mercado laboral en la actualidad son muy limitadas, tanto si no se cuenta con las calidades y cualidades profesionales o técnicas requeridas, como si se carece de experiencia en la ejecución de ciertas actividades y peor aun cuando se padece de alguna discapacidad.

De allí que el SATQ definió encaminar esfuerzos para atender a uno de los sectores históricamente vulnerables de la sociedad, como lo es el de las personas con discapacidad. Para ello, se realizaron actividades de acercamiento y coordinación con entidades gubernamentales y no gubernamentales que atienden población con discapacidad, a efecto de crear sinergias para la inclusión laboral de estas personas y promover la concientización dirigida a la sociedad quezalteca respecto de brindar oportunidades laborales y facilitar espacios de desarrollo de este importante sector de la sociedad. Las actividades fueron organizadas y promovidas por el Departamento de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad del MTPS en conjunto con organizaciones civiles e instituciones encargadas de la temática. A continuación la descripción de lo realizado.

- Visitas a empresas privadas, para sensibilizar y promover la inclusión socio - laboral de las personas con discapacidad. (50 empresas y entidades fueron visitadas).
- Oferta de 18 puestos de trabajo (para vendedores, operarios y administrativo). Se logró la inserción laboral de 6 personas

con diferentes discapacidades.

- Realización de seminario Taller “Inserción laboral”, dirigido a personal de instituciones y organizaciones que atienden personas con discapacidad y promueven la inclusión sociolaboral. Participaron en el mismo 65 funcionarios de instituciones locales, de y para la atención de personas con discapacidad.
- Desarrollo de la Feria de la productividad y expresión artística de personas con discapacidad, realizada en el parque central de Quetzaltenango. Participaron 25 organizaciones que expusieron sus microemprendimientos o negocios, 1500 personas con discapacidad beneficiadas, 159 voluntarios y 5,000 personas entre visitantes y compradores.
- Foro “Integrando jóvenes al cambio”, dirigido a estudiantes líderes multiplicadores de nivel básico y diversificado de centros educativos públicos y privados y docentes guías.
- Foro “Sumando oportunidades uno + uno” dirigido a empresarios, jefes de recursos humanos o encargados de personal quienes toman las decisiones para la contratación de personal en las empresas. Se logró la participación de 40 empresarios y trabajadores con discapacidad.
- Seminario “Apoyando la inclusión laboral de personas con discapacidad” dirigido a trabajadores de diferentes organizaciones sindicales de Quetzaltenango, en el que participaron 60 personas.

#### - Normas de Salud y Seguridad en Trabajo (SST)

Los integrantes del SATQ identificaron la necesidad de promover la reducción paulatina de los riesgos laborales mediante acciones de capacitación y concientización de la necesidad de evitar daños personales en el trabajo, promoviendo la organización interna y el involucramiento directo de los trabajadores y empleadores en la toma de acción para el mejor desempeño de las actividades laborales sin riesgo. El sector organizado de empleadores de Quetzaltenango manifestó interés en esta temática. A continuación se detalla la respuesta ante esta iniciativa liderada por el Departamento de Salud y Seguridad Ocupacional del MTPS.

- Instrucción, a 138 empresas, sobre la importancia de los derechos de SST. Las acciones realizadas fueron tanto de instrucción como visitas de seguimiento y resolución de dudas.
- Conformación de más de 300 nuevos Comités Bipartitos de Salud y Seguridad en el Trabajo creados en empresas privadas e instituciones visitadas.
- Desarrollo de foro sobre la importancia de Derechos de Salud y Seguridad en el Trabajo, con participación de 190 personas.
- Realización de taller de capacitación, impartido a 75 personas, sobre Derechos de Salud y Seguridad en el Trabajo dirigido al sector empleador organizado de Quetzaltenango.
- Realización de taller de capacitación, impartido a 75 personas acerca de Derechos de Salud y Seguridad en el Trabajo dirigido al sector trabajador organizado de Quetzaltenango.
- Realización de taller de capacitación impartido a 75 personas acerca de Derechos de Salud y Seguridad en el Trabajo dirigido a nuevos comités bipartitos de salud y seguridad en el trabajo de Quetzaltenango.
- Realización de taller de capacitación, a integrantes de nuevos Comités Bipartitos de Salud y Seguridad en el Trabajo, sobre atención y prevención de riesgos laborales, relaciones interpersonales y otros organizado e impartido a más de 150 personas.

#### - Derechos laborales de los pueblos indígenas

La población quezalteca es en su mayoría indígena (52%) y a consideración de los integrantes del SATQ era necesario dar énfasis en la atención de sus derechos laborales. Como se explicó anteriormente, el componente fue transversal para todos los temas y trató de darse un enfoque de derechos de los pueblos indígenas a cada actividad, pero a su vez se realizaron actividades especializadas y específicas en la materia. A continuación el detalle de dichas actividades promovidas y organizadas por el Departamento de Pueblos Indígenas del MTPS.

- Realización de “Foro sobre la diversidad cultural para el diálogo y desarrollo en materia laboral”, dirigido a más de 25 personas de diferentes organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en Quetzaltenango.
- Diálogo “La aplicación de los Derechos Laborales y respeto de los Pueblos Indígenas en el mercado laboral”, dirigido a más de 25 representantes de diferentes organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales de Quetzaltenango
- “Taller sobre los derechos laborales de los pueblos indígenas y el convenio 169 de la OIT”, dirigido a más de 40 trabajadoras y trabajadores de la municipalidad de Coatepeque.
- Charlas sobre los derechos laborales de los pueblos indígenas dirigidos a más de 588 estudiantes de diferentes centros educativos públicos y privados de Quetzaltenango.

#### - Fortalecimiento de capacidades instaladas

El funcionamiento adecuado del SATQ requiere de varios mecanismos, el principal es el referente a la coordinación y planificación, componente básico para el análisis y atención de los temas que atiende el sistema.

Un conocimiento pormenorizado de las características, alcances y capacidades para la atención de los temas por parte de los integrantes del SATQ se constituye como el segundo componente principal. A continuación el detalle de las capacitaciones específicas recibidas al respecto.

- Realización de talleres de capacitación al SATQ para el mejoramiento de Sistemas de Administración e Inspección del Trabajo del Trabajo a cargo de oficiales de OIT, con participación de más de 30 personas.
- Realización de talleres de capacitación al SATQ sobre estrategias de comunicación y divulgación de derechos fundamentales del trabajo, con participación de más de 30 personas.

- Capacitación a periodistas y comunicadores de medios informativos quezaltecos y estudiantes de Ciencias de la Comunicación de Quetzaltenango para el mejor abordaje y difusión de derechos fundamentales laborales, con participación de 130 personas.
- Capacitación al SATQ sobre el Convenio 169 OIT. en coordinación con el Programa para la Promoción del Convenio Número 169 de la OIT. Evento organizado por el Departamento de Pueblos Indígenas del MTPS, con participación de 30 personas.

#### - Difusión de Derechos Laborales

El SATQ definió el “Plan de Divulgación de Derechos Laborales: Quetzaltenango Justa y Cumplidora” a partir de la autovaloración de los integrantes quezaltecos del SATQ. La estrategia de divulgación fue desarrollada transversalmente con las acciones de capacitación y sensibilización, incluso en las actividades de fortalecimiento de capacidades.

- Entrega de más de 500 Manuales de Salud y Seguridad Ocupacional durante las visitas y capacitaciones a los Comités Bipartitos de Salud y Seguridad en el Trabajo. Para ello se utilizó material especializado, en algunos casos desarrollado y validado por las autoridades del MTPS y en otras respecto del material propio de OIT.
- Publicación y divulgación de trífolios realizados específicamente para los temas: a) Derechos laborales de las mujeres; b) Derechos laborales de los pueblos indígenas; c) Derechos laborales de los adolescentes; d) Prevención del Trabajo Infantil y sus peores formas y e) Salud y seguridad en el trabajo.
- Como una iniciativa para apoyar el trabajo realizado por el SATQ se realizó una campaña de difusión de derechos laborales fundamentales con el material producido por el Proyecto de Verificación OIT, que consistió en cuñas y microprogramas radiofónicos relacionados con los temas

siguientes: Concepto de discriminación por razón de género; b) combate al trabajo infantil; c) promoción de la libertad sindical; d) prevención del trabajo forzoso; e) acoso laboral; f) igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; y g) discriminación por razón de género: pruebas de embarazo previo a la contratación.

Este material radiofónico fue transmitido gracias al apoyo de la Municipalidad de Quetzaltenango y su departamento de Comunicación Social y su Programa Perfil Municipal en las emisoras: Radio Stereo 100, Radio Siglo 104.7, Radio TGD, Radio TGQ, Radio Prisma, Radio Presencia, Radio Visión y Radio Génesis.

No pocos son los obstáculos y retos que quedan por enfrentar para el SATQ, pero se ha demostrado que con voluntad, trabajo en equipo y coordinación interinstitucional es posible atender los problemas que afectan las relaciones laborales en cada comunidad y crear una cultura de cumplimiento de los derechos laborales que redunde en trabajo decente, desarrollo productivo y paz social. Los quezaltecos han demostrado ser ejemplo de diálogo respetuoso, dedicación desinteresada y esfuerzo, pero ante todo han demostrado en el seno del SATQ que son ¡JUSTOS Y CUMPLIDORES!

### Quetzaltenango

Quetzaltenango es un departamento de la República de Guatemala, creado por decreto de la Asamblea Nacional Constituyente el 16 de septiembre de 1845, con su sede administrativa en el Municipio del mismo nombre. Tiene una extensión de 1.953 km<sup>2</sup>, equivalentes al 1,8% del territorio nacional. Además de los ladinos, predominan los grupos étnicos k'iche' y mam. Se hablan los idiomas español, k'iche' y mam.

Dada la condición geográfica, con tierras altas y costa del Océano Pacífico, en Quetzaltenango, prevalece la agricultura (hortalizas y café) y, dada su cercanía con la frontera mexicana, una alta actividad comercial. Además, existe un desarrollo en el sector de la construcción, tanto de proyectos habitacionales como industriales.

Llena de cultura y tradiciones que sus habitantes han impulsado a través de la historia, Quetzaltenango ha demostrado ser un importante foco de desarrollo en el altiplano guatemalteco. La localidad ha sido cuna de guatemaltecos destacados en las artes plásticas, música, literatura y ciencia, cuyo legado ha trascendido generaciones y siguen siendo referentes para la comunidad quezalteca y nacional.

### Choluteca: La armonía laboral, un puente al desarrollo

En Choluteca, y en concertación con los representantes de las instituciones públicas y privadas, desde el año 2010 se ha venido llevando a cabo un Programa Piloto de Fortalecimiento de la Administración del Trabajo, el cual tiene como tema central la promoción del cumplimiento de la ley laboral. Los objetivos del programa son los siguientes:

- Disminuir los conflictos laborales.
- Incrementar el número de inspecciones generales y las reinspecciones, conciliaciones individuales y colectivas realizadas por la Secretaría de Trabajo.
- Mejorar el nivel de empleo y de ingresos de las y los trabajadores destinatarios del programa.
- Capacitar a actores clave en materia de la legislación laboral para mejorar el conocimiento y la aplicación de la ley laboral.
- Investigar la situación laboral de las y los trabajadores en diferentes actividades económicas de la localidad.

Las acciones prioritarias del plan estratégico del Programa Piloto de Fortalecimiento de la Administración del trabajo fueron orientadas a:

- Fortalecer a la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, en este caso a la Regional de Trabajo de Choluteca, en su papel rector del sistema de la administración del trabajo en razón del cual tiene como campo de acción el Departamento de Choluteca y Valle. El propósito de los esfuerzos es fortalecer su capacidad de gestión, planificación y monitoreo y evaluación.
- Llevar a cabo experiencias de divulgación, sensibilización, formación y capacitación sobre temáticas laborales encaminadas a promover trabajo decente.
- Promover el desarrollo de espacios de diálogo social, con participación de empleadores y trabajadores, orientados a la búsqueda de propuestas para enfrentar los problemas locales del mercado laboral.
- Implementar estrategias, desarrollo de procesos y procedimientos de servicio efectivos y de acercamiento a los usuarios (empleadores, trabajadores, Mipymes y población en general).

El Programa Piloto, se ha venido llevando a cabo bajo la coordinación de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social y en alianza estratégica con los mecanismos institucionales locales organizados y la colaboración de organizaciones públicas, privadas y/o proyectos afines a esta experiencia. Esto, con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Verificación de la OIT.

## Resultados obtenidos en el Programa Piloto de Fortalecimiento del Sistema de la Administración del Trabajo

### Componente I: Fortalecimiento de la Regional del Trabajo de Choluteca de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social

## Diagnóstico de la situación

- Se realizó un diagnóstico de la regional de Choluteca, identificando procesos de la estructura funcional.
- Se realizó un diagnóstico especial en el campo de la inspección del trabajo.

## Mejora en infraestructura y tecnología

- Se mejoró la infraestructura física de la oficina regional y se acondicionó el espacio para usos múltiples.
- Se acondicionaron los espacios para las oficinas del personal de la Regional de Trabajo.
- Se implementó y desarrolló herramientas tecnológicas tendientes a mejorar las capacidades del personal en el manejo de la información. (Uso de internet y de paquetes informáticos de comunicación interna y externa).

## Inspecciones de trabajo<sup>4</sup>

- En relación con la vigilancia para el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de los trabajadores, se desarrollaron 782 inspecciones de oficio que permitieron cubrir a más de 50,000 trabajadores. (En el Plan Estratégico del Programa de Fortalecimiento de la Administración del Trabajo se contempló realizar 189 inspecciones integrales de oficio en las empresas de la zona sur). Esto es, se logró aumentar las inspecciones de oficio en más de un 100%.
- El número de las inspecciones individuales fue 2,050 que cubrió a 7,867 trabajadores.

4. Inspecciones de Oficio son aquellas que se realizan en las empresas de forma planificada y cubre de manera completa a todos los trabajadores de las empresas, abarcando la inspección de las normas de todas las condiciones generales de trabajo (Salarios, salud ocupacional, horas extras vacaciones, décimo cuarto mes de salarios y otros.)

- Se programaron 56 re-inspecciones para los 2 años de duración del Programa Piloto, en las actividades de la agricultura, industria, comercio y servicios; se lograron realizar 203 y que beneficio a 7.705 trabajadores.

### Proceso de desconcentración de la Inspección del Trabajo

Se llevó a cabo la asistencia técnica para el proceso de desconcentración de la inspección laboral, identificando, de acuerdo con el marco jurídico, todos los procesos administrativo-laborales. La misma fue discutida, analizada y aprobada tanto por el nivel político como técnico de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social.

### Capacitación al personal de la Inspección del Trabajo

El personal de la Inspección de Trabajo de Choluteca fue capacitado, en más de 8 jornadas, en los temas de planificación, función de la inspección del trabajo en el marco de la administración del trabajo, procesos de la inspección, desconcentración, unificación de criterios de la inspección laboral, salud ocupacional, herramientas y técnicas de evaluación de riesgos en el trabajo en la agricultura y MIPYMES; así como en herramientas tecnológicas de manejo de la información.

### Enfoque preventivo de la Inspección del Trabajo

Se implementó la modalidad de inspecciones preventivas, promoviendo y realizando las visitas a los centros de trabajo, lo que permitió la revisión e identificación de obstáculos y limitaciones a la aplicación de la ley laboral y por tanto el desarrollo de acciones precisas en los temas de derecho laboral de parte del personal de la Regional de Trabajo. Esta iniciativa, permitió generar un acercamiento para mejorar las relaciones laborales y el diálogo social entre los empleadores y trabajadores y por ende un mayor acercamiento a la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social.

### Fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas

En el área de empleo se realizó un acompañamiento orientado a proporcionar asistencia técnica y financiera a las Asociación de Mujeres del Sur en Acción (AMUSISA) que aglutina a más de 300 mujeres microempresarias las cuales se dedican a diferentes actividades económicas, tendentes a:

- Apoyar la formalización de dos MIPYMES para que puedan acceder a recursos económicos y al mercado interno. Para ello se gestionó la obtención de personerías jurídicas según el tipo de organización.
- Dar capacitación en el tema de derechos laborales y, salud ocupacional.
- Apoyar la búsqueda de alianzas estratégicas para mejoría técnico, gerencial-administrativo y de gestión de recursos entre otras en las siguientes instituciones: Banco Mundial, Instituto Nacional de la Mujer, Programa de Asignación Familiar, PRAF, Secretaria del Interior, Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Empleo, Secretaria de Industria y Comercio, Cámara de comercio.

### Componente 2: Relaciones laborales y diálogo social

#### Mecanismos o espacios de diálogo social

Se logró la organización de dos mecanismos de interlocución para el abordaje de temas laborales:

- El Comité de Apoyo a la Implementación del Programa Piloto de Fortalecimiento de la Administración del Trabajo, integrado por trabajadores, empleadores, gobierno y organizaciones no gubernamentales, el cual fue partícipe y beneficiario directo del Programa Piloto. Su participación fue fundamental para el logro de resultados aquí referidos.

- El Subconsejo Técnico Regional de Trabajo Infantil, el cual está integrado por trabajadores empleadores, instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales del nivel local. Este elaboró su plan de trabajo y se capacitó en la normativa nacional e internacional sobre trabajo infantil y sus peores formas.

### Conciliaciones individuales

En el marco de las funciones del departamento de Conciliación Laboral de la Dirección General del Trabajo, se logró elevar las conciliaciones individuales a un 85% efectuándose 800 de las mismas (se tenía planificadas 700 solicitudes).

### Libertad sindical y negociación colectiva

Más de 200 trabajadores representantes de las organizaciones públicas y privadas de Choluteca, fueron capacitados en 5 seminarios – sobre temas como libertad sindical, negociación colectiva, técnicas de negociación colectiva, derechos fundamentales en el trabajo, comunicación social, no discriminación laboral-. Esto se logró con el acompañamiento de las centrales obreras a nivel central.

### Talleres bipartitos de relaciones laborales y diálogo social

- La Regional de Trabajo de Choluteca, en coordinación con organizaciones locales, llevó a cabo más de 8 seminarios talleres, dirigidos a 182 trabajadores y empleadores sobre relaciones laborales y dialogo social. En dichas actividades los participantes conocieron información básica de la normativa nacional así como los procedimientos laborales contemplados en el Código de Trabajo, lo que permitió un mayor acercamiento entre ambos sectores.
- Se llevaron a cabo dos diplomados de relaciones laborales y diálogo social en los que participaron 40 representantes tanto del sector trabajador como empleador, los cuales adquirieron la calidad de capacitadores y como efecto multiplicador de la capacitación recibida, ambos actores capacitaron a más de 200 trabajadores y empleadores.

Las y los beneficiarios se ubican en:

El sector de Larvicultura, Grupo Granjas Marinas San Bernardo (que está compuesta a la vez por las siguientes empresas: CADELPA, Camaronera San Lorenzo, Granjas Marinas); sindicatos departamentales del sector salud, Medicina y Similares; Sindicatos Municipales y de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica.

En el sector micro financiero se capacitó a la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Rural y Urbana FUNDEVI, y en el sector de construcción, a la Ferretería PROMACO.

- En el marco del diálogo social y en coordinación el gobierno y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) se realizaron el Foro “Productividad y competitividad a través de la agenda de trabajo decente en los temas de trabajo infantil y salud ocupacional”. El COHEP promovió sus líneas políticas en estos temas. Asimismo, el gobierno resaltó la implementación de la política de trabajo infantil y sus peores formas a más de 70 empleadores que asistieron a este foro.

### Componente 3: Comunicación, movilización social y capacitación

#### Comunicación

- La sensibilización a la población en materia de derechos laborales en los temas para promover trabajo decente fue una acción permanente del Programa Piloto. Esto se llevó a cabo con el apoyo de los medios de comunicación radiofónicos y televisivos de Choluteca, los cuales ofrecieron sus espacios de forma gratuita. Lo anterior permitió la realización de más de 80 programas radiofónicos y 15 programas televisivos de parte del Comité de Apoyo a la Implementación del Programa Piloto de Fortalecimiento a la Administración del Trabajo, sensibilizando a más de un 60% de radioescuchas de diferentes comunidades de la zona sur.



- 16 comunicadores sociales, de diferentes medios de información, participaron en taller sobre derechos fundamentales del trabajo. Esto les permitió conocer los convenios fundamentales del trabajo y reflexionar sobre el papel que pueden jugar, desde sus espacios, para promover los mismos y así contribuir a generar cultura de cumplimiento laboral.

### Movilización social

- Se realizaron 2 campañas masivas de promoción y sensibilización en el tema de trabajo infantil y sus peores formas, en el Día Mundial contra el Trabajo Infantil, orientadas a más de 2000 personas entre estudiantes de educación primaria y secundaria y docentes.
- Se llevaron a cabo 6 Jornadas de trabajo de concientización, sobre problemas laborales y formas de resolución de conflicto, que beneficiaron a más de 1,034 personas, entre estudiantes y docentes de las siguientes instituciones: Universidad Católica, Universidad Metropolitana, Instituto Ideal Adventista, Monseñor Marcelo Garín, Instituto Choluteca, Escuela Cristo de Esquipulas y Centro Básico Francisco Rodríguez.

### Capacitación: Formadores de formadores

En el año 2012, se capacitó a la población trabajadora, empleadora, gobierno e instituciones vinculadas con la materia laboral, en el tema de salud ocupacional. Estos esfuerzos permitieron que 43 participantes de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), tuvieran acceso a contenidos y herramientas metodológicas prácticas de salud ocupacional y adquirieran la calidad de formadores de formadores en este tema.

En el sector de la agricultura, se capacitaron 25 representantes de trabajadores, empleadores y gobierno, los cuales son formadores de formadores en el tema de salud ocupacional recibiendo los mismos las metodologías apropiadas para promover este tema.

Se capacitaron 20 promotores laborales para que puedan

proporcionar asesoría y acompañamiento a trabajadores, para la defensa de sus derechos laborales.

### Componente 4: Investigación laboral

Se realizaron 14 estudios sobre riesgos higiénicos en empresas de Choluteca, mediante el reconocimiento, detección, identificación, evaluación y estimación de los diferentes factores de riesgo generados en cada una de las áreas de trabajo del proceso productivo de la empresa.

#### Choluteca

Honduras cuenta con 18 departamentos a nivel nacional, uno de estos es el departamento de Choluteca el cual está conformado por 16 municipios y 194 aldeas y una población estimada de 420,530 habitantes. Este departamento tiene una superficie de 4,360 km<sup>2</sup> con una densidad de 96.4 habitantes por km<sup>2</sup>.

El Departamento de Choluteca tiene 6 municipios, su cabecera departamental con el mismo nombre presenta los mayores índices de desarrollo siendo caracterizada actualmente por el gobierno como la región piloto de Honduras. Esta cabecera departamental cuenta con una población estimada de 145,000 habitantes, el 49% son hombres y el 51% son mujeres, representando el 34.48% en población del departamento; un 36% de la población vive en el área.

La actividad predominante en Choluteca lo constituye en primer lugar el comercio, le siguen la agroindustria y los servicios. En el sector primario de la economía se destacan la agricultura, acuicultura y ganadería y de éstos dos rubros ocupan el primer lugar en generación de divisas al municipio a través de la exportación de sus productos como el camarón, el melón, la sandía y el azúcar.

## Bávaro: Para mejorar el trabajo, ponemos nuestro granito de arena

En la comunidad de Bávaro en República Dominicana se han desarrollado esfuerzos orientados a generar mayores oportunidades para que las mujeres y hombres puedan tener empleos dignos, mejorar la cobertura de la seguridad social, fortalecer el diálogo social y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

Para potenciar, organizar y coordinar estos esfuerzos y mejorar las capacidades institucionales en la zona, se implementa un Programa piloto de fortalecimiento del sistema de administración de trabajo en el cual se están generando lecciones aprendidas y buenas prácticas que, se espera, puedan ser aplicadas en otras regiones o a nivel nacional.

Este programa piloto se ha venido desarrollando, con la coordinación del Ministerio de Trabajo, en su papel de rectoría del sistema de administración del trabajo en la localidad, y con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Verificación de la OIT. Luego de dos años de ejecución de esta iniciativa, se tienen resultados en cada uno de los 7 ejes que integran el programa.

Algunos de estos resultados se refieren a continuación:

### I. Regulaciones Laborales

- Se crearon la oficina local del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) y la Escuela de Capacitación Laboral que atiende a personas próximas a insertarse en el mercado laboral y a las que ya están incorporadas al mismo.
- Se contribuyó para que las empresas del municipio, principalmente las hoteleras, firmaran acuerdos con el INFOTEP, para la capacitación permanente de sus trabajadores en las materias de bartender, camaristas, primeros auxilios, manejo de incendios, desastres naturales y formación humana integral, entre otras materias. Parte del acuerdo firmado con el INFOTEP es que el 100% de los trabajadores debe

tomarlos cursos relacionados con la preservación de la vida y la prevención de accidentes.

- Quince empresas fortalecieron o crearon sus propias escuelas de formación en coordinación con el INFOTEP.
- El INFOTEP instaló módulos, en el Liceo Tedd Kill de Verón, donde se ofrece formación para jóvenes en las áreas de Hotelería y Electricidad como una opción para que puedan insertarse en el mercado laboral de la zona. En los últimos dos años se han graduado 75 jóvenes de la zona.
- Se abrió el Instituto de Formación para jóvenes y adultos en la escuela Centro Educativo Segunda Milla perteneciente a la Congregación Bávaro de Cristo auspiciado por el INFOTEP. En el mismo se graduaron 60 camaristas que fueron introducidas en el sistema laboral de la zona.
- Empresas y trabajadores han establecido acuerdos para dar facilidades a los trabajadores, que estudian a nivel secundario y universitario, para que terminen sus estudios.
- En materia de estudio de postgrado algunos hoteles firmaron, con las universidades de Puerto Rico y la Iberoamericana, acuerdos de formación en diferentes especialidades.
- El Ministerio de Trabajo ha impartido, a los mandos altos y medios de las empresas, cinco talleres sobre derechos y deberes en materia laboral, con la participación de 208 personas. Los temas abordados han sido: Contrato de Trabajo, Modalidad del Contrato, Causas y Terminación del Contrato de Trabajo, Estabilidad en el Empleo y Medidas Preventivas para la Erradicación del Trabajo Infantil. La capacitación se ha desarrollado a partir de la legislación nacional y los convenios de la OIT ratificados por el país.
- La Oficina Local del Ministerio de Trabajo en Bávaro ha incrementado y mejorado los servicios de atención a empleadores, trabajadores y comunitarios que presentan consultas en temas laborales.
- Se apoyó la sistematización de los servicios de cálculos de prestaciones y de venta de Formularios Laborales del Ministerio de Trabajo.

## 2. Servicios de Empleo

- Se promovió en la comunidad el Servicio Nacional de Empleo (SENAE), que atiende a los usuarios en lo referente al registro de solicitantes, asistencia vía electrónica sobre colocaciones en las empresas del área y seguimiento a los trabajadores, entre otros aspectos. Asimismo, realiza ferias de empleo e imparte conferencias en las empresas locales sobre el papel del Servicio de Empleo. (En el SENAE se han registrado 3,631 personas como buscadoras de empleo, de las cuales se han referido a las empresas 1,705 para una colocación de 1,364 demandantes, a los cuales se les da seguimiento en los primeros 3 meses del periodo probatorio).
- Se han impartido 42 talleres de Orientación Ocupacional.
- Se han realizado 9 ferias de empleo dirigidas a las empresas del municipio.

## 3. Igualdad de Oportunidades

- Mediante capacitación en materia de no discriminación laboral, se ha fortalecido a las empresas de la zona para que se brinde a los demandantes de puestos de trabajo, las mismas oportunidades según sus cualidades o experiencia laboral sin distinción por color, sexo, religión o nacionalidad.
- A la fecha se han llevado a cabo dos talleres de sensibilización y capacitación, sobre no discriminación e igualdad de oportunidades, con participación de los gerentes de personal de 40 hoteles.

## 4. Seguridad y Salud Ocupacional

- Se conformaron y capacitaron 48 Comités de Seguridad e Higiene en el trabajo.
- El sector empleador, conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, capacitó a 80 personas del sector de la construcción, en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo.
- El INFOTEP firmó un acuerdo de colaboración, con la Asociación de Hoteles y el Ministerio de Salud Pública, para

capacitar en salud y seguridad a los trabajadores del sector hotelero. A la fecha 31,611 trabajadores han sido capacitados en diferentes áreas en materia de prevención de accidentes.

## 5. Trabajo Infantil y sus Peores Formas

- Se creó el Comité para Erradicar el Trabajo Infantil a cuyos representantes se dio capacitación en la materia. (El comité está integrado por: Consejo Nacional para la Niñez, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo, Gobernación Provincial, Ministerio de la Mujer, Gobierno Local, Iglesias católicas y Evangélicas, Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), Asociación de Hoteles, Centrales Sindicales e Instituciones No gubernamentales de la sociedad civil).
- Se elaboró el Plan de acción local (para ejecutarlo en 2 años) en el marco de la “Hoja de ruta para la erradicación del trabajo infantil” identificada a nivel nacional.
- Fueron organizados, con apoyo de la Asociación de Hoteles, tres campamentos infantiles de recreación para hijos e hijas de trabajadores.
- Materiales educativos sobre prevención y detección de trabajo infantil fueron distribuidos entre personal de algunas cadenas hoteleras.
- El gobierno local donó un terreno para la construcción de un Centro de Educación Inicial que alojará a los niños de 5 y 6 años hijos de los trabajadores que viven en la zona de Verón.

## 6. Diálogo Social

- Los actores del sector trabajador, empleador y gobierno son parte activa del acuerdo tripartito que se viene desarrollando en la zona de Bávaro Verón y Punta Cana en el marco del desarrollo del Proyecto Administración del Trabajo Decente. Además, son miembros del Comité de Seguimiento del Proyecto como del Comité Contra el Trabajo Infantil.
- Se ha producido la firma y renegociación de más de 10 convenios colectivos de condiciones de trabajo mejorados.

Actualmente, están también en proceso de adecuación dos nuevos convenios colectivos.

- Se impartieron talleres (sobre Promoción de los derechos laborales fundamentales, Deberes y derechos de los trabajadores, Erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y La comunicación dentro del marco del derecho laboral) a 126 representantes de los trabajadores y empleadores.
- Los representantes sindicales han participado en seis talleres que se han llevado a cabo con los delegados de los trabajadores, los cuales han sido capacitados en temas como: Derecho Laboral, Deberes y Derecho de los Trabajadores, Erradicación del Trabajo Infantil, Los Trabajadores y el papel de los Medios de Comunicación, Relaciones con la Prensa, Negociación Colectiva, Seguridad y Salud en el Trabajo, Equidad de Género, entre otros, para que se constituyan en agentes multiplicadores en el área de los derechos laborales de sus representados.
- Se han firmado acuerdos de cooperación entre las autoridades locales, representantes de los trabajadores y de empleadores, para motivar e incentivar la asistencia a las escuelas de formación que ofrece el INFOTEP.
- En el periodo de ejecución del proyecto se han formado tres nuevos sindicatos de trabajadores, los cuales han sostenido varias reuniones con los empleadores con el objetivo de lograr nuevos acuerdos que beneficien a las partes.

## 7. Seguridad Social

- La seguridad social en el sector formal de trabajo compuesto por las grandes industrias de servicios del municipio de Bávaro, está cubierta en un 100%. Esto debido a los trabajos de monitoreo que hace periódicamente el Ministerio de Trabajo y los Técnicos de la Seguridad Social de la zona, conjuntamente con los funcionarios del Proyecto Piloto sobre Administración del Trabajo.
- Las oficinas de la Seguridad Social cuentan con una representación en el municipio de Verón, donde brinda

asistencia a los trabajadores de la zona. En la misma se ha desarrollado un plan masivo de difusión, entre los trabajadores, sobre los beneficios de estar en la seguridad social.

- Parte de las empresas hoteleras cuentan con farmacias, centros privados que dan asistencia a los trabajadores en caso de accidentes laborales.

## Acerca de los resultados

En general, la implementación de los Programas Piloto en República Dominicana, Guatemala, Honduras y Costa Rica, obedecieron al modelo de intervención que se habían propuesto desde su diseño. En las cuatro comunidades se trabajó con los actores locales para diagnosticar y aclarar el modelo de desarrollo que se deseaba impulsar para luego definir de qué manera el Programa podía aportar al sistema de administración del trabajo tomando en consideración dicho modelo. De esta premisa dependió tanto la programación y la ejecución como la metodología a desarrollar. Pues para lograr insertar la iniciativa de forma congruente con el modelo de desarrollo local, se tuvo que programar no desde la OIT, sino de forma conjunta con los actores, instituciones, academia, empleadores, gobierno local, empresa u otras organizaciones llamadas a contribuir con la administración del trabajo. En este modelo, la ejecución y el seguimiento, también requerían de la participación de los actores, por lo que la metodología se tuvo que adaptar a ello.

En los cuatro países se logró un buen nivel de participación de los actores locales y un buen nivel de involucramiento de otras instituciones fuera de la OIT y del Ministerio de Trabajo. Producto de un acercamiento más en calidad de facilitadores y menos de coordinadores o ejecutores directos, y de la aclaración de que cualquier iniciativa debía formar parte de las acciones naturales con las que debían contar las instituciones, pues serían éstas las que le darían continuidad o sostenibilidad.

Se puede afirmar que se logró fortalecer el sistema de

administración del trabajo de las tres localidades, en la medida en que se fortalecieron algunas funciones o capacidades del Ministerio de Trabajo, ya fuera a nivel de infraestructura, en forma de mejora en la prestación de alguno de sus servicios, así como en la mejora de algunos procesos de comunicación, planificación y seguimiento.

– Se fortaleció la aplicación de normas internacionales del trabajo, principalmente en cuanto a prevención del trabajo infantil y adolescente, la promoción de la seguridad y salud en el trabajo y el fomento al cumplimiento de los derechos laborales.

- Se fortalecieron los mecanismos para la provisión de servicios para el manejo de las relaciones laborales y diálogo social, en tanto que, los sindicatos mejoraron su capacidad en materia de negociación colectiva y de derecho laboral y se renegociaron convenios colectivos.
- Se logró el fortalecimiento institucional para la provisión de servicios de empleo, mediante la apertura de servicios de atención en la comunidad, formalización de microempresas y el desarrollo de un sistema local de intermediación de empleo articulado.

Sin embargo, uno de los aspectos en los que no se encontró un buen desarrollo de actividades fue respecto a la generación de conocimientos sobre el mercado laboral local, pues se hicieron pocos esfuerzos por conocer la oferta y demanda de mano de obra de las comunidades, entre ellos se pueden contar la realización de un conversatorio con empresarios para poder ajustar la oferta educativa a las necesidades del sector empleador y un pequeño análisis de la oferta y demanda realizado a partir de la información generada en las ferias de empleo.

Los Programas pilotos son una buena demostración de la efectividad que se puede lograr al trabajar de forma más enfocada en el fortalecimiento del sistema de administración del trabajo del nivel local y no solo del nivel central. Así como de las condiciones que deben existir en la comunidad para asegurar algunas líneas de trabajo, la participación de los actores y el éxito en un proceso que inicia desde la identificación del tipo de desarrollo socioeconómico

local, hasta el diseño, ejecución y seguimiento de las iniciativas.

Por su parte, hay una gran demanda porque los proyectos sean más participativos y porque exista una mayor planificación de mediano y largo plazo, recuperando los recursos propios de las comunidades para trabajar en el fortalecimiento del sistema laboral. Los actores locales están más dispuestos a aportar recursos pero para ello deben recibir incentivos, como por ejemplo el que el Ministerio de Trabajo no se muestre ausente de las discusiones sobre la problemática local y el modelo de desarrollo.

En Guatemala se empezó a trabajar en el tema de previsión social en derechos laborales de mujeres y pueblos indígenas, trabajo infantil, personas con discapacidad, en salud y seguridad social con la conformación de los comités bipartitos y la concientización de los derechos laborales. Mientras que en República Dominicana y Honduras ya se está aplicando la metodología de los Programas Piloto en otras regiones.

### **A modo de recomendación.**

Si bien la sostenibilidad de las acciones de los PP depende de cuán bien se hayan insertado dentro de los planes estratégicos de las instituciones involucradas, dependerá mucho del interés y la motivación personal de los actores, por lo que se sugiere invitar a alguna de las instituciones a ofrecer algún tipo de seguimiento, que incentive a mantener el compromiso.

En caso de generar otro proyecto que pueda replicar o dar continuidad a los PP, se deberían considerar las buenas prácticas ya identificadas y retomar la visión del sistema de administración del trabajo de forma integral como lo hicieron los PP, valorando el proceso y la metodología desarrollada. Entre ellos, el acierto de trabajar desde el nivel local y no sólo en el central.

Los niveles de descentralización en los servicios del Ministerio de Trabajo no son suficientes como para asegurar una atención tan oportuna e integral en las comunidades. Por lo tanto, es necesario

acudir a otro tipo de estrategias, tales como las desarrolladas en los PP, que responden a alianzas con otros actores o uso de herramientas tecnológicas, por lo que se recomienda considerarlas en la elaboración de futuras propuestas de proyectos.

La recolección, procesamiento y análisis de datos actualizados sobre el mercado laboral local, es un tema difícil de abordar debido a que la información se encuentra dispersa, por lo que se debe prestar atención al diseño de un proceso efectivo para lograrlo, así como de una forma para darle seguimiento y que permita su constante actualización.

## La experiencia de fortalecer capacidades para la difusión de los derechos laborales

*La divulgación es determinante para la construcción de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales*

Por Alely Pinto Bautista

*Porque derecho que no es conocido, posiblemente no sea exigido, y quizá tampoco cumplido...”.*

*Participante en un taller*

**S**in duda alguna, la **divulgación** es uno de los factores determinantes para la construcción de una cultura de cumplimiento de los derechos laborales. De ahí que el “Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco”, de la OIT, le incluyera entre los tres ejes de acción que constituyeron la columna vertebral de su ejecución. Esto, en estrecha relación con los compromisos contenidos en el Libro Blanco<sup>1</sup>.

Construir cultura no es algo que se consiga de un día para otro. Es más bien un proceso en el cual se alcanzan resultados, como en casi todos los aspectos de la vida, avanzando paso a paso. **Construir cultura** relacionada con la aplicación de derechos humanos –todos, no solo los laborales- remite a un proceso en el cual intervienen diferentes actores.

FERNANDO GARCIA GRANARA - Es abogado y es Coordinador del Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco.

El nombre completo del documento es “La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”. Este fue generado en 2005 y contiene recomendaciones orientadas a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales y fortalecer a las instituciones responsables de velar por el cumplimiento de esas recomendaciones.

¿Y cuál es el papel de la comunicación en este escenario? El papel sin duda alguna es el de acompañar a los actores sociales en un proceso que arranca con la contribución **para generar conocimiento**. Como refiere, desde su anonimato, el actor citado al inicio de este artículo, no puede construirse una cultura de cumplimiento sin el conocimiento de la normativa y su aplicación.

A partir allí, se puede desarrollar esfuerzos desde la comunicación para propiciar que los empleadores los trabajadores y la sociedad en su conjunto, apropiados de ese conocimiento, también desarrollen una **sensibilidad** hacia la importancia que tiene la cultura de respeto de los derechos laborales para las personas, sus familias, los lugares de trabajo y los países en general. Enterados y enteradas del impacto que esto tiene para las vidas y la institucionalidad se tendrá más condiciones para que se desarrolle el **compromiso** -palabra clave en el documento donde tuvo su origen el Proyecto Verificación-, y que éste se evidencie en el accionar orientado a la creación de Trabajo Decente.

### **Fortalecer para cumplir demanda fortalecer para comunicar**

Si alguna palabra transitó a lo largo de la ejecución de este proyecto fue la palabra “*fortalecer*”. En sus inicios, uno de los aspectos que saltó inmediatamente a la vista y la conciencia fue el hecho de que no se podía tomar un atajo que llevara a cumplir con compromisos, sin antes fortalecer capacidades para asumir el cumplimiento. De ahí que se orientaran tantos esfuerzos a **fortalecer capacidades** en las diferentes áreas del sistema de administración del trabajo (inspección, sistematización de información, operación de la justicia, entre otros). La materia de difusión de los derechos laborales desde los actores del mundo del trabajo no fue la excepción. Igualmente constituyó un escenario de fortalecimiento de capacidades.

Lo anterior, dado que, a la par de la expresa voluntad por contribuir a promover la cultura de cumplimiento de los derechos laborales, también se identificó, entre otros aspectos, algunas limitaciones

(como, por ejemplo, la falta de recursos para elaborar materiales de difusión de los derechos) y considerables debilidades en materia de gestión de los procesos de comunicación desde las instituciones y las organizaciones.

Entre las **debilidades**, advertidas por los mismos funcionarios de los Ministerios de Trabajo y encargados de las áreas de comunicación, se encontraron, por ejemplo, aspectos como: el accionar descoordinado de diferentes instancias dentro de una misma organización para realizar la divulgación (originado en la falta de planificación estratégica de los procesos de comunicación); en algunos casos, las limitaciones en la formación de personas a cargo de estos procesos –formación en materia de gestión comunicación-; el desconocimiento de la normativa laboral nacional e internacional de muchos comunicadores, el limitado empoderamiento de los comunicadores al interior de las organizaciones y, algo de mucha importancia, la falta de institucionalización de los esfuerzos de divulgación de los derechos laborales.

Esto llevó a que el Proyecto dirigiera, en sus primeros años, una mirada enfática en los retos que había que emprender para **fortalecer las capacidades de gestión** de la comunicación en algunas de las instancias del sistema de administración del trabajo de los países bajo la cobertura.

El proceso de **fortalecimiento** de capacidades involucró a personas profesionales de la comunicación a cargo de oficinas de prensa de instancias como los ministerios de trabajo, institutos de promoción de los derechos de las mujeres, instituciones que velan por los derechos de los niños y niñas; periodistas encargados de las oficinas de comunicación de cámaras empresariales, responsables de las secretarías de comunicación de organizaciones sindicales y periodistas de medios de comunicación a cargo de la cobertura de los temas laborales. En las acciones también se involucró a personas que sin ser profesionales de la materia de comunicación, tienen a su cargo funciones relacionadas con ésta al interior de sus organizaciones.

El fortalecimiento se dio fundamentalmente en **dos vertientes:** capacitación en planificación estratégica de la comunicación y formación en los contenidos de la normativa, particularmente los convenios fundamentales en el mundo del trabajo.

En relación con esto último cabe apuntar que en el ámbito de gobierno, el sector de los trabajadores y sector de los empleadores, se observaron coincidencias a la hora de identificar los derechos laborales que se debía **difundir con prioridad** durante el período de ejecución del proyecto. Fue común el interés en la normativa relacionada con la no discriminación por razones de género y la promoción de la igualdad entre hombre y mujeres; la libertad sindical y negociación colectiva y la salud y seguridad en el trabajo. Esto, sin dejar de lado, en algunos países, temas como la discriminación por razones de discapacidad y los derechos laborales de los pueblos indígenas.

Es importante anotar también que si bien el proyecto destinó recursos técnicos y económicos al fortalecimiento de capacidades de las personas a cargo de la comunicación de las instituciones y organizaciones, también dirigió algunas acciones a fortalecer capacidades de los y las **periodistas** que se desempeñan en el ámbito de los medios de comunicación social de los países de la región. A buen número de estos profesionales se les hizo partícipes en actividades de formación en los contenidos de la normativa internacional y nacional, la aplicación de las normas y los órganos de control de la OIT. Además, se propició, en dos ocasiones, un encuentro regional para que estos comunicadores ampliaran su formación y tuvieran la posibilidad de hacer un intercambio de experiencias en relación con sus prácticas profesionales a la hora de dar cobertura a los temas laborales en los países de la región.

### **Contribuir al azar o contribuir con estrategia**

En relación con las debilidades encontradas en la región, en materia de difusión de los derechos, con mayor o menor presencia en algunas organizaciones, es importante llamar la atención sobre

una que posiblemente tenga un peso superior. Esta es, la falta **de planificación estratégica** de los procesos de difusión de los derechos laborales.

Sin duda alguna, impregnados de la mejor disposición, en los países se vienen desarrollando esfuerzos para difundir los derechos pero muchos de estos esfuerzos son esporádicos o reacciones a situaciones coyunturales, y no resultado de una orquestación, de un trabajo planificado en el cual se establecieran prioridades de difusión, se definiera con claridad los públicos objetivo, se diera seguimiento y se evaluaran los procesos, como es propio de los procesos de **planificación**.

Ante ese escenario se desarrollaron acciones orientadas a introducir a gestores de la comunicación del ámbito laboral, con los que se tuvo acercamiento, en la planificación de la comunicación.

Producto de esas acciones varias organizaciones sindicales y oficinas de comunicación de los ministerios de trabajo, formularon planes de difusión de los derechos laborales. Los planes, a su vez, desembocaron en diversos productos generados al interior de las instituciones y organizaciones. Estos productos fueron una serie de publicaciones, sobre los derechos identificados como prioritarios de difundir, que se desarrollaron en los países con la asistencia técnica y el financiamiento del Proyecto. Valga apuntar que durante la ejecución del proyecto se conformó alrededor de un centenar de publicaciones sobre los contenidos de la normativa internacional y nacional.

Asimismo, el accionar de los comunicadores involucrados en los procesos llevo a la realización de algunas campañas de difusión, jornadas de sensibilización y a la constitución de redes de comunicadores por los derechos en el mundo del trabajo.

Este ensayo de planificación estratégica arrojó, por supuesto, una serie de lecciones aprendidas y deja a las instituciones y organizaciones una serie de desafíos.



## Los desafíos en el camino de difundir los derechos laborales

Este proceso, que como tal tuvo el acompañamiento técnico y financiero del Proyecto Verificación, deja por delante, para el mediano y largo plazo, una serie de lecciones aprendidas y desafíos en materia de gestión de la difusión de los derechos laborales. De estos retos se puede destacar:

- Como ya se detalló anteriormente, realizar esfuerzos para trabajar la **difusión en forma estratégica** de manera que se pueda valorar más apropiadamente los resultados y el impacto de las acciones.
- Vinculado a lo anterior, que las instancias del sistema de administración del trabajo destinen contenido económico en sus **presupuestos** a los esfuerzos de difusión sobre los temas definidos como prioritarios. Esto considerando que no siempre se cuenta con proyectos de cooperación técnica relacionados.
- Fortalecer las instancias encargadas de los procesos de divulgación en el sentido de propiciar mayor acercamiento a los niveles de **toma de decisiones**.
- Fortalecer **capacidades** de los y las comunicadores a cargo. Formación en materia de gestión de los procesos de divulgación y en los contenidos de la normativa laboral.
- Formular **políticas** de comunicación que incorporen la difusión de los derechos laborales. Solamente mediante la **institucionalización** del ejercicio de divulgación de la normativa se puede garantizar la sostenibilidad de estos procesos independientemente del paso de los gestores y de la existencia de cooperación internacional.

Retomando lo dicho en el segundo párrafo de este artículo, la construcción de cultura de cumplimiento de los derechos laborales no puede ser concebida sino como un proceso. Una marcha, paso a paso, que parte desde diferentes frentes articulados. Uno de esos frentes es el de la comunicación. Posiblemente con el

acompañamiento del Proyecto Verificación los actores sociales del trabajo de la región habremos dado varios e importantes pasos. El camino sigue.

# La promoción de los derechos laborales con enfoque empresarial

*Las Experiencias y los  
avances con el sector  
empleador*

*Por Keisy Rodríguez Fonseca*

Las fuerzas del mercado, los Estados y el trabajo de las organizaciones multilaterales han cambiado las reglas del juego para las empresas, las cuales han tenido que irse adaptando para hacer frente a los nuevos retos y tendencias en los que se encuentran inmersas y en donde los temas laborales y sociales cada vez toman mayor relevancia.

Las empresas del sector privado constituyen la mayor fuente de generación de empleo en nuestros países, por lo que, las organizaciones que los representan, juegan un rol fundamental en impulsar políticas que promuevan un entorno adecuado para que estas empresas se desenvuelvan y desarrollen sus actividades de la manera más eficaz y efectiva, contribuyendo a crear, mantener y consolidar empleos dignos y productivos.

El proyecto de Verificación de la OIT de manera coordinada con la Oficina de Actividades con Empleadores (ACTEMP) y con los especialistas de la OIT en los diferentes temas, ha concentrado sus esfuerzos de trabajo con organizaciones de empleadores, en reforzar sus capacidades, canalizar con apoyo técnico sus esfuerzos y brindarles información relevante en el ámbito socio laboral para su toma de decisiones y generación de propuestas.

Lo anterior ha sido canalizado mediante el desarrollo de iniciativas para la promoción de los derechos laborales en el sector empleador. En este sentido se han concentrado esfuerzos en la promoción del

cumplimiento de la normativa laboral en general y en la atención de dos áreas específicas fundamentales de dicho cumplimiento: la salud y seguridad en el trabajo y la no discriminación por razones de género.

Antes de entrar a detallar estas tres áreas de trabajo y como las mismas han sido canalizadas para obtener los mejores resultados, se mencionarán aquellos factores clave que han permitido avanzar de manera importante en el apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de representación empresarial y de las empresas, así como a la mejora de sus capacidades y propuestas en el ámbito socio laboral.

### **Factores clave para el trabajo conjunto con sector empleador**

#### 1. Pensar en sus necesidades y construir a partir de ellas.

Las actividades con sector empleador se planifican a partir de los objetivos e intereses de las propias cúpulas y organizaciones de representación empresarial, de manera tal que se sientan “parte de” toda iniciativa y no participantes aislados que responden a objetivos y expectativas “de otro”.

#### 2. Contar con una excelente comunicación y relación con las Cúpulas Empresariales

Es necesario ponerse “en los pies” de las organizaciones de empleadores y de los empresarios, de su sentir, necesidades y preocupaciones, por lo que una excelente comunicación con los tomadores de decisión de dichas organizaciones y con los empresarios es fundamental para producir resultados que agreguen valor al cumplimiento de los objetivos en ambas vías.

#### 3. Coordinar y establecer sinergias con la Oficina de Actividades con Empleadores, Proyectos y Especialistas de la OIT

Cualquier esfuerzo que se haga de manera coordinada para unir objetivos e intereses comunes hace que los resultados sean más sencillos de alcanzar y más eficaces. Asimismo, ayuda a reflejar una planificación y coherencia en la atención de demandas hacia el sector empleador evitando las duplicidades y orientando de mejor forma los recursos disponibles.

Todas las actividades con sector empleador fueron desarrolladas de manera conjunta y coordinada entre el Proyecto, el especialista de ACTEMP y los especialistas de OIT involucrados, de acuerdo a las prioridades establecidas en la planificación.

### **Áreas y niveles de trabajo**

Como se ha mencionado, el Proyecto de Verificación concentró su trabajo con sector empleador en las áreas de cumplimiento de la normativa laboral y la promoción de los derechos laborales, la mejora en la salud y seguridad en el trabajo y la importancia de la no discriminación por razones de género.

El apoyo en estas tres áreas estuvo canalizado en tres niveles distintos: 1. Fortalecimiento institucional (organizaciones de representación empresarial), 2. Desarrollo Sectorial (Sectores o áreas estratégicas empresariales) y 3. Desarrollo Empresarial (Empresas) Compartiremos en cada una de las áreas lo que se hizo, algunas buenas prácticas y los temas pendientes.

### **A. Promoción de una cultura de cumplimiento de la normativa laboral**

#### Lo que se hizo

En esta área el aporte del Proyecto de Verificación tuvo varias aristas, se propició la divulgación de la normativa laboral, especialmente la relacionada con el tema de la libertad sindical y negociación colectiva, se apoyaron iniciativas sectoriales como el lanzamiento

del Manual de Buenas Prácticas Laborales de la Cámara del Agro en Guatemala y se creó una herramienta empresarial de autoevaluación del desempeño laboral.

En cuanto a la promoción de la normativa laboral, por medio de talleres de capacitación en todos los países se logró incrementar el nivel de conocimiento de las organizaciones empresariales con relación a los Convenios fundamentales de la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva y su relación con la actividad empresarial, así como las observaciones que han realizado los órganos de control de la OIT para armonizar la legislación nacional en esta misma materia con las Normas Internacionales del Trabajo para una mejor aplicación. Producto de este trabajo se publicó la “Guía de Estudio para el Sector Empresarial sobre Normas Internacionales de Libertad Sindical y Negociación Colectiva” que se puede consultar en <http://www.ilo.org/sanjose>

Aprovechando los medios disponibles que representa el avance en la tecnología y la comunicación social, organizaciones como la UCCAEP en Costa Rica con apoyo del Proyecto creó en su página web un boletín digital sobre “Derechos y responsabilidades en el mundo del trabajo”. Se han publicado artículos relacionados con el balance trabajo familia, la ley de acoso sexual, el teletrabajo, la formación dual y las mujeres en altos puestos de dirección. Se pueden consultar en <http://www.ilo.org/sanjose>

Actividades como las anteriores que respondieron al seguimiento de una planificación que privilegió procesos antes que actividades aisladas, permitió generar una visión más amplia e informada del sector empleador acerca del papel fundamental de la normativa laboral y la importancia de su cumplimiento para el logro de una mayor competitividad

Buenas prácticas/casos de éxito

Manual de Buenas Prácticas de CAMAGRO Guatemala

La Cámara del Agro de Guatemala tomó la iniciativa de realizar

un análisis exhaustivo de la legislación vigente en Guatemala para promover un Manual de Buenas Prácticas laborales de aplicación en todas las empresas del sector agropecuario, con el objetivo de promover una cultura de legalidad. Esta Manual fue coordinado con el Ministerio de Trabajo y se desglosa en 9 principios entre los que se encuentran: Tu trato será sin distinciones (no discriminación), Tu eficiencia define tu crecimiento (igualdad), Tú eres primero en tu lugar de trabajo (salud y seguridad en el trabajo), entre otros ligados al cumplimiento de los convenios fundamentales del trabajo. Estos principios serán divulgados y promovidos en todas las empresas afiliadas a CAMAGRO no solo a nivel Gerencial sino también entre los trabajadores de todos los niveles. Esta experiencia puede difundirse para la elaboración de procesos similares en más sectores productivos en Guatemala y en otros países de la Región.

Guía Empresarial: “Mida y Mejore su desempeño laboral”

La Guía Empresarial “Mida y Mejore su desempeño laboral” surgió debido a la solicitud de diferentes empresas y sectores en la subregión de contar con una guía que les permita conocer y medir su desempeño en todas las áreas relevantes del ámbito sociolaboral y poder atender las demandas dentro y fuera de las empresas por el cumplimiento de la legislación laboral y la implementación de buenas prácticas. Esta Guía viene a llenar una demanda por instrumentos de medición y autoevaluación empresarial a nivel subregional que, de manera integral, permitan a la empresa conocer su desempeño laboral y optar por mejoras en aquellas áreas donde se requiera.

A partir de un sector empleador visionario y con apoyo de OIT se genera una herramienta “de y para” el sector empleador que cumple no solo con los requerimientos de las empresas sino también con lo que establecen los convenios internacionales de la OIT y los pilares de trabajo decente que esta organización promueve. Es producto de un amplio proceso de consulta y validación con las organizaciones de empleadores, los especialistas de la OIT en las diferentes áreas que abarca la guía y la experiencia de aplicación práctica de dos empresas de diferentes sectores productivos en la región.

## Lo pendiente

Se requiere avanzar más en lograr un mayor involucramiento e interés del sector empleador en los temas sociolaborales para que de manera permanente, formen parte de las agendas de las organizaciones de empleadores y se conviertan en la punta de lanza de propuestas de política pública por parte de este sector. Pero también es importante apoyar el fortalecimiento y mejora de la institucionalidad de las organizaciones de empleadores para el logro de los nuevos requerimientos y tendencias en el mercado del trabajo.

También queda pendiente el reto para las organizaciones cúpula empresariales y organizaciones sectoriales afiliadas, de promover el uso de la Guía Empresarial ofreciendo un servicio de vanguardia que permitirá a las empresas contar con más y mejores condiciones de trabajo y de empleo y por consiguiente, incrementar su productividad a partir del buen desempeño laboral impulsado por el diseño de políticas que van más allá de lo que establecen las respectivas legislaciones nacionales e internacionales.

Por otro lado, las organizaciones de empleadores juegan un rol crucial en la divulgación de las buenas prácticas no solo a lo interno de sus organizaciones sino también con otros actores de la sociedad civil, gobierno, organizaciones homologas en otros países, etc.

## B. Salud y Seguridad en el trabajo

### Lo que se hizo

Este es uno de los temas que permitió realizar un trabajo más focalizado o sectorizado por parte del Proyecto y de la OIT en el trabajo conjunto con sector empleador. Dadas las características diferentes de los sectores productivos, surgieron posibilidades de desarrollar el tema de acuerdo a los intereses y necesidades de sectores particulares; tal es el caso del sector construcción, que

es uno de los sectores de mayor riesgo y accidentabilidad laboral. El apoyo técnico fue un factor crucial para el avance de estos temas en la subregión que partieron de proceso ya iniciados con antelación por la OIT y que surgieron a partir del interés e impulso que le pusieron las organizaciones de empleadores sumando a OIT en esta tarea.

### Buenas Prácticas/Casos de éxito

#### Programa “Empresas Seguras” en Honduras

En el mes de mayo de 2012 fue constituido el Comité de Seguridad e Higiene Industrial en Honduras, que cuenta con empresas de diferentes subsectores industriales y está liderado por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) quienes, a partir de la participación en el Curso “Empresas Seguras” brindado por ACTEMP y el Centro de Formación de Turín de OIT, vieron la necesidad de conformar este grupo para difundir y promocionar la Salud y Seguridad Industrial y lograr un impacto positivo en términos económicos y de empleo. Han organizado diferentes actividades como el Congreso Industrial sobre Salud y Seguridad en donde el Proyecto de Verificación de la OIT fue uno de las organizaciones que apoyó a nivel técnico en un programa de alto nivel que alcanzó a más de 500 personas de los ámbitos empresarial, de gobierno y sindicatos de Honduras. También, recientemente organizaron la Semana de la Salud Ocupacional con temas y actividades de gran provecho que demuestran el interés del sector de caminar a la vanguardia en la protección y mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

#### CEMPRO/Cámara de la Construcción de Guatemala: Programa de Mejora de la Salud y Seguridad en el Trabajo

La Cámara Guatemalteca de la Construcción y Cementos Progreso, S.A. con el apoyo del CACIF (cúpula empresarial guatemalteca) se unieron para formar una propuesta de implementación de un Plan de Salud y Seguridad en el Trabajo en tres niveles, de acuerdo a los sistemas de gestión de riesgos existentes en las empresas.

La OIT apoyó la iniciativa en una primera fase de implementación del programa en 21 empresas del sector construcción en donde se lograron cambios importantes de condiciones y acciones inseguras a seguras, así como una modificación inicial en la cultura preventiva de las mismas.

Se promueve la formalidad en el sector, condición esencial para poder participar en el Programa y al contar con la participación de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia del país permitió iniciar el proceso de incluir los requerimientos mínimos en temas de gestión de riesgos para toda obra pública desde el proceso mismo de licitación.

Otro factor importante es que, a partir de este proceso, se ha iniciado un trabajo con dos de las más importantes universidades del país, Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad del Istmo, que consiste en la modificación del pensum de estudios, donde se incluirán los temas relevantes en gestión de riesgos a nivel de estudio superior y formal.

### Lo pendiente

Con el avance en el trabajo y el gran interés demostrado por las empresas participantes en el Comité de Salud y Seguridad Industrial de la ANDI existe una posibilidad de que en el corto plazo el Comité sea un referente en materia de salud y seguridad en el trabajo, no solo a nivel nacional sino también en la región y se convierta en un Certificador Local de Condiciones de Salud y Seguridad Industrial. Estos aspectos vendrían a fortalecer la institucionalidad de las organizaciones de representación empresarial y su gama de servicios al asociado, convirtiéndose en una buena práctica digna de replicar por otros sectores a nivel local y en diferentes países. El éxito del programa de mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en el sector construcción desarrollado en Guatemala, así como el que se visualiza a partir de los indicadores y propuestas elaboradas en República Dominicana, generan un espacio de trabajo importante hacia futuro para la cooperación con el fin de ampliar la base de cobertura de los programas y dar

seguimiento a las fases de mejora de las empresas involucradas, al proveer formación y capacitación técnica para el desarrollo de los mismos. Asimismo, el desarrollar estos programas a nivel sectorial genera impactos positivos, de corto plazo y de bajo costo que se deben promover y divulgar.

## C. No discriminación por razones de género

### Lo que se hizo

El Proyecto de Verificación vino a sumarse a las acciones que en el área de no discriminación por razones de Género venían construyendo, desde años atrás, la Oficina de Género y la Oficina de Actividades con Empleadores de la OIT.

En el año 2011 se organizó por parte del Centro de Formación de Turín y la Oficina de Actividades con Empleadores, la de Género y el Proyecto de Verificación, un Taller Subregional denominado “Capacitación sobre Género: ofreciendo una oportunidad al talento”, con el objetivo de ofrecer información y orientación práctica a las empresas para optimizar la administración de los recursos humanos y aprovechar el potencial de todos sus empleados.

De este taller surgieron dos necesidades importantes, la de crear un Manual de Recursos Humanos “tropicalizado” que atendiera de forma pertinente y oportuna las demandas de las empresas de la región y el dar seguimiento a los planes de acción planteados por cada país.

Esta ventana de oportunidad, de contribuir a que las organizaciones de empleadores, de recursos humanos y empresas asociadas, cuenten con herramientas para involucrar la igualdad de género en sus políticas de gestión, difusión, servicios y desarrollo fue algo que aprovechó muy bien la OIT.

Los principales resultados de este apoyo se resumen en lo siguiente:

## Fortalecimiento institucional

Se crearon dos Comisiones para tratar los temas de género en la estructura organizativa de las cúpulas empresariales de Honduras y de El Salvador; esto ha contribuido a motivar acerca de la importancia de la participación de la mujer en el mercado laboral y del balance trabajo familia, lo que ha motivado el interés de los empresarios de ser cada vez más propositivos y adelantarse a los requerimientos legales mediante la implementación de buenas prácticas.

La Cúpula Empresarial de Nicaragua, COSEP, la cual contaba ya desde hace algún tiempo con una Comisión de Género, elaboró su Política de Género con apoyo de la OIT, constituyéndose en pioneros de la inclusión del tema de género a nivel de la estructura organizativa de las organizaciones de representación empresarial y sus afiliadas.

Asimismo, las organizaciones empresariales se vieron fortalecidas al contar con mayor información, como es el caso de la UCCAEP de Costa Rica que cuenta con un estudio sobre la participación de la mujer en el mercado laboral privado. Además, a través de dos módulos especiales sobre género incluidos en la Encuesta Trimestral de Negocios que esta organización aplica a una muestra de 500 empresas de diferentes sectores productivos en este país, han podido conocer más acerca de la composición del trabajo y los mecanismos existentes que impulsen la igualdad de género en la empresa, así como vislumbrar las brechas o áreas en las cuales es importante centrar los esfuerzos para promover una mayor igualdad.

## Desarrollo sectorial

La elaboración de la Guía de Gestión del Talento Humano con enfoque de Género cubre a un sector en la empresa que es la “columna vertebral” de la misma y es el área de recursos humanos. Esta herramienta permitirá que cada vez más especialistas, gerentes, jefes de recursos humanos y dueños de empresa, en el caso de PYMES, puedan aprovechar de mejor manera el talento existente

tanto de hombres como de mujeres y emplear ese potencial para mejorar la productividad del recurso humano en la empresa y por consiguiente, su desempeño general y su competitividad.

## Desarrollo empresarial

En El Salvador se implementó un Proyecto piloto de medición del balance trabajo-familia en dos empresas, las cuales fueron sometidas a un proceso para aplicar la metodología Empresas Familiarmente Responsables (EFR) que desarrolla y promueve el IAE Business School, que contó con el apoyo y seguimiento del Comité Balance Trabajo-Familia de la ANEP y de la OIT. El éxito del proyecto ha llevado a que dos empresas adicionales se unan al proceso y que la OIT continúe apoyando la iniciativa con el objetivo de divulgar y promover las buenas prácticas.

## Buenas Prácticas / Casos de éxito

Siman y Transactel. Modelos de empresas orientadas al bienestar de sus trabajadores

Mediante la aplicación del modelo de Empresas Familiarmente Responsables, SIMAN y TRANSACTEL confirmaron que ven en buen camino en la gestión y apoyo a sus recursos humanos, lo que las ubica por encima del promedio de la muestra de países de América Latina en los cuales también se han aplicado este tipo de metodología.

Ambas empresas han apostado por su recurso humano y por el bienestar de las personas, lo cual se ha traducido en enormes beneficios en términos de rotación de personal, de productividad y de crecimiento. El saber que los trabajadores son “prestados” y que deben devolverlos a sus casas motivados y felices, es algo que sin costo y con poco esfuerzo les ha traído grandes satisfacciones a estas empresas; únicamente ha significado apostar a un balance real entre el trabajo y la familia considerando a hombres y mujeres como personas integrales con sus necesidades, derechos y obligaciones

tanto dentro como fuera de sus lugares de trabajo.

### COSEP. Pioneros en Políticas de Género a nivel organizacional

EL COSEP consciente de la importancia y ventaja de incorporar cada vez más a las mujeres en las instancias de toma de decisiones, tuvo la iniciativa de crear su propia Política de Género. Este instrumento que contó con el apoyo para su realización por parte de la OIT, permitió generar un concepto positivo generalizado de lo que el sector empleador puede hacer para potenciar el talento humano, sus oportunidades de desarrollo y crecimiento en la escala organizacional y cómo esta circunstancia permite fortalecer la gremialidad y contribuir al desarrollo de la sociedad.

El COSEP agrupa a 18 organizaciones empresariales, que representan a todos los sectores productivos de Nicaragua, las cuales han sido incluidas en la política de género, participaron en el diseño de la misma y asumieron el reto de aplicar la transformación institucional al brindar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres en la estructura organizativa y por ende en la toma de decisiones de sus respectivas organizaciones.

### Lo Pendiente

Como parte de una realidad en la que cada vez es más importante aprovechar las capacidades y el talento de hombres y mujeres, se considera de vital importancia continuar sensibilizando sobre la relevancia de la no discriminación por razones de género y posicionar el tema en las agendas del sector empresarial como un tema prioritario, bajo el liderazgo y seguimiento de las cúpulas empresariales y como parte del fortalecimiento del sector empleador en su capacidad de iniciativa y propuesta en temas laborales y sociales.

Con el apoyo del Manual de Gestión de Recursos Humanos se debe continuar la transferencia de conocimiento y buenas prácticas en materia de igualdad de género en los procesos de la gestión del talento humano en el sector productivo.

Dar énfasis en los esquemas de cooperación con sector empleador al apoyo en la divulgación de las buenas prácticas y sistematización de las mismas para que cada vez más sectores y empresas puedan obtener los beneficios de su implementación, igualmente relevante es generar conciencia en las organizaciones de empleadores de la importancia de compartir sus experiencias como una forma de ayudar a organizaciones homologas de la región a avanzar en estos temas. La plataforma de comunidad ILGO es un excelente instrumentos para que las organizaciones de empleadores y empresas compartan e intercambien esas buenas prácticas y experiencias.

\*\*\*\*\*

El apoyo y fortalecimiento al sector empleador como parte constituyente e importante de la OIT, plantea retos y oportunidades en el camino, que permitan continuar trabajando de manera coordinada, estableciendo sinergias, construyendo a partir de la agenda empresarial y de las necesidades del mercado de trabajo. Dar seguimiento al avance en el camino trazado en temas como la salud y seguridad en el trabajo y la no discriminación por razones de género, abre espacio a la expansión de las buenas prácticas y experiencias a más organizaciones de empleadores y empresas. La puerta está abierta, hay que continuar con paso firme construyendo para que existan más y mejores empresas que generen más y mejores empleos.



## Fortalecimiento de la cultura de cumplimiento y su difusión desde las organizaciones sindicales

*El desafío de los derechos laborales y su aplicación en el marco de los procesos de integración económica*

*Por Maribel Batista*

**D**entro de las características de la OIT, como agencia del Sistema de Naciones Unidas, se destaca además de su especialidad como organismo internacional encargado del derecho del trabajo y de las relaciones laborales, su naturaleza tripartita, única en el ámbito internacional, donde interactúan de manera directa y en pie de igualdad: empleadores, trabajadores y gobiernos, cada sector promoviendo sus prioridades e intereses legítimos, que aun siendo diferenciados pueden coincidir para delinear políticas, normas y procedimientos consensuados, para cuyo cumplimiento se diseñan y ejecutan en el marco de la cooperación técnica proyectos y programas que facilitan que la OIT cumpla con sus objetivos, entre ellos de manera especial, su contribución para que el crecimiento económico y el desarrollo vayan de la mano con la creación de trabajo decente.

Uno de los proyectos del Equipo de Trabajo Decente y Oficina para los países de Centroamérica y la República Dominicana que ha respondido visceralmente a los objetivos de la OIT, su constitución y evolución a lo largo de los años, es el Proyecto de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco.

En el año 1998 la OIT adopta la “Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo”, la que sirvió para que

otros tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio firmado entre los Estados Unidos de América y Centroamérica y la República Dominicana, al que haremos referencia más adelante, incluyera el capítulo 16 o capítulo laboral en el cual las partes reafirmaron sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)*, en el que cada parte procura asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el capítulo 16 sean reconocidos y protegidos por su legislación.

En ese contexto, para dar una muestra de su compromiso con el respeto de los derechos laborales, en el año 2005 los Ministerios de Trabajo y Comercio o Economía de los países Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el documento titulado: *“La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana, construyendo sobre el Progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando capacidades”*, conocido de manera resumida como el *“Libro Blanco”*, para lo cual solicitaron la evaluación semestral por parte de la OIT que permita verificar el progreso del plan de implementación tanto a nivel nacional como regional.

En ese contexto surge el Proyecto Verificación, con el objetivo de contribuir a los esfuerzos de los países de Centroamérica y la República Dominicana para el desarrollo de capacidades institucionales relacionadas con la implementación de la legislación laboral y el fomento de una cultura de cumplimiento con las normas laborales nacionales e internacionales, el cual tenía como áreas de trabajo: 1.) Sistematización de análisis de información sobre la aplicación de los derechos laborales para mejorar la toma de decisiones en las instituciones públicas; 2) El fortalecimiento de la administración del trabajo y la reforma legal acorde con las normas internacionales del trabajo y 3.) La difusión de los derechos laborales para contribuir a una cultura de cumplimiento de los derechos laborales, esto tomando en cuenta que un problema de

peso que influye en las dificultades para lograr la cabal aplicación de los derechos laborales es la existencia de un nivel de tolerancia social hacia las violaciones de los derechos laborales y una carencia de exigibilidad y aplicación de la legislación del trabajo en general, y de los derechos laborales fundamentales en específico y de que parte de esta tolerancia es generada, entre otros factores, por el desconocimiento de los derechos laborales por parte de sectores cruciales para su aplicación y divulgación.

El proyecto se aplicó de manera exitosa y como uno de los resultados más relevantes se destaca el aporte del mismo a los espacios tripartitos de análisis y reflexión de la situación de los derechos laborales, mediante la inclusión del seguimiento a los compromisos del libro blanco en los espacios tripartitos institucionalizados que funcionan como organismos de carácter técnico y de consulta de los ministerios de trabajo, también el hecho de que se realizase una verificación semestral de la implementación de esos compromisos creaba las condiciones para que en los escenarios tripartitos en que se organizaban los talleres de Verificación, se produjera entre los actores el análisis sobre la situación de los derechos laborales en especial los fundamentales e incluso el planteamiento de propuestas de solución a las situaciones negativas identificadas y el fortalecimiento de las experiencias positivas.

El área de acción del proyecto que impactaba de manera directa con la cooperación técnica en las organizaciones sindicales fue la No. 3. Sobre difusión de los derechos laborales, la cual se ejecutó, en cuanto a las organizaciones sindicales, principalmente mediante programas institucionales para la divulgación de los derechos laborales, en especial los fundamentales, que se materializaron con el diseño y ejecución de manera conjunta por parte de las organizaciones sindicales de los países de la subregión, lo que contribuyó no solo al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales para difundir de manera más efectiva los derechos laborales, sino que también, que aportó a la acción unitaria del movimiento sindical, que es, lamentablemente el más atomizado del continente.

De esa manera: Las organizaciones sindicales de: El salvador primero con el MUSYGES y luego con este y la CSTS, en Honduras la CUTH, la CGT y la CTH, en Guatemala la CUSG, CGTG, UNSITRAGUA, CTC y FESEBS, en Nicaragua la CST, el CPT y el FNT, en República Dominicana, la CNUS, la CASC y la CNTD y últimamente en Costa Rica con la CTRN, CSJM y CUSIMA, desde el año 2010 diseñaron y han estado ejecutando planes institucionales de difusión de los derechos laborales (Planes de Comunicación), que han contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales para difundir e incluso visibilizar de manera más efectiva los derechos fundamentales.

### **Articulación de las actividades con los trabajadores del Proyecto verificación con campañas desarrolladas por el movimiento sindical en el plano continental y subregional**

La Declaración de la Conferencia Sindical y lanzamiento de la campaña promoción y defensa de la libertad sindical, adoptada por las organizaciones sindicales de América Central y República Dominicana, la CSA, la CSI y las entonces denominadas federaciones sindicales mundiales, en la cual se plantea que: “... la falta de cumplimiento de los convenios 87 y 98, orientan para que las organizaciones sindicales nacionales e internacionales establezcan mecanismos de incidencia política en las instancias que correspondan a partir de su capacidad intelectual, su fuerza movilizadora y el fortalecimiento de sus capacidades económica para ello”. Se exige un mayor protagonismo, resolución y aplicación de los órganos encargados de la aplicación normativa como la OIT. Y se enfatiza la relevancia que tiene para esos procesos la unificación sindical

La naturaleza, esencia y funcionamiento de la OIT, se sustenta en la libertad sindical, pues su organización y funcionamiento se basa en la existencia y participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, que junto a los gobiernos conforman su carácter tripartito. Por ello el reconocimiento pleno y respeto de las organizaciones sindicales y de los derechos que se desprenden

de la libertad sindical, de ahí que la misma está presente desde los más antiguos antecedentes de la OIT, su Constitución y en la Declaración de Filadelfia y al cual se le han dedicado resoluciones especiales como la de 1970, encabeza los principios y derechos fundamentales conforme a la declaración adoptada en el año 1998, por su condición de derecho habilitante por su capacidad creadora de derechos y transformadora de situaciones a través de la acción colectiva de los trabajadores y trabajadoras.

Por ello, la OIT le ha dedicado también diversos convenios que la abordan de manera principal y otros que la incorporan en el marco de los derechos de determinadas actividades y colectivos laborales, entre los que se destacan el convenio número 87 sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación del 1948 y el convenio número 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, del 1949. Además de estar consagrada en diversos instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Carta Interamericana de Derechos Humanos y en el Protocolo de San Salvador, por su incuestionable condición de derecho habilitante y fundamental para el desarrollo y afianzamiento de la democracia, pues fomenta y potencia la participación social y ciudadana.

Pese a la incuestionable importancia de la libertad sindical, diversos estudios muestran un déficit significativo en cuanto al cumplimiento de los derechos relacionados con esta y la negociación colectiva. Los datos de la OIT muestran que Centroamérica es la subregión con el mayor porcentaje de quejas ante el Comité de Libertad Sindical, sin embargo, varios países de la subregión como el caso de República Dominicana, Honduras y El Salvador, mostraban un escaso uso o reducida participación de las organizaciones sindicales de esos países ante los mecanismos de control de la OIT para el seguimiento de los derechos laborales plasmados en convenios adoptados por la OIT y ratificados por sus países.

Con la implementación de los planes de comunicación y de los talleres desarrollados con nuevas metodologías que favorecen la

basada en los principios de la andragogía o educación para adultos, sobre libertad sindical y el uso de las normas internacionales del Trabajo, el Proyecto de Verificación ha hecho un excelente aporte fortaleciendo las organizaciones sindicales para una difusión y vigilancia más efectiva de la libertad sindical y los derechos que de la misma se desprenden que incluye el uso de los mecanismos de control de la OIT, mediante la capacitación de un equipo de formadores sobre el tema en los países que ha permitido que el mismo se replique en gran cantidad y contribuido en el notable incremento de la participación de las organizaciones sindicales de esos países en estos procedimientos y un seguimiento más de cerca de los procesos llevados a efectos en los mecanismos de control relacionados con el cumplimiento de los derechos laborales en sus países. Esto por supuesto también está relacionado con el esfuerzo realizado por la CSA vía la creación y funcionamiento de la red de derechos humanos y de la articulación de un equipo continental de abogados y abogadas que refuerza las acciones de las organizaciones sindicales en estos temas.

Si nos preguntaran que consideran más significativo como resultado de las actividades desarrolladas sobre libertad sindical y los mecanismos de control de la OIT, respondería sin dudar, el hecho de que las mismas permitieron desmontar el mito de que el uso de estos mecanismos es súper complicado, tedioso y tardado. Los ejercicios realizados a nivel nacional y también a nivel subregional demostraron que cualquier organización sindical puede comunicar al CEACR sus puntos de vistas sobre el cumplimiento de los convenios internacionales de la OIT ratificados por su país e interponer quejas o reclamaciones, según sea el caso, cuando se produzcan violaciones a estos convenios y las instituciones creadas para su vigilancia no funcionen adecuadamente, y lo más importante, como se pueden usar y aprovechar las recomendaciones, observaciones y sugerencias de los mecanismos de control de la OIT de forma práctica, efectiva y simultánea en los espacios correspondientes de carácter sancionador en el plano local e internacional, todo construido de manera colectiva por parte de los propios participantes a partir de sus experiencias en las actividades desarrolladas. Y por supuesto, destacaría la reflexión permanente y

promoción de la unidad de acción del movimiento sindical a nivel nacional y subregional en el seguimiento de los derechos laborales. Muchas veces se pueden ver los convenios como instrumentos al margen de la práctica sindical, con la elaboración de parte del Consejo Nacional Unitario de América Central y Caribe (CSU), con el apoyo técnico y económico del Proyecto Verificación, de los folletos: Practicando la libertad sindical que incluyen: 1) Pasos para formar un sindicato de trabajadores, 2) Pasos para llegar a la negociación colectiva y 3) Libre funcionamiento de las organizaciones sindicales, se muestra e ilustra el uso práctico de los convenios fundamentales sobre libertad sindical y negociación colectiva, números: 87 y 98, en la práctica sindical.

Las acciones realizadas por las organizaciones sindicales en el tema de la libertad sindical, se estuvieron articuladas también con las decisiones adoptadas en el **II Congreso de la CSA, celebrado del 17 al 20 de abril de 2012** en Foz Iguazú (Brasil), **aprobó el mandato sobre autorreforma en el Programa de Acción que se sintetiza en los siguientes ejes:**

- c) Avanzar en la unidad/coordinación sindical y la construcción de alianzas;
  - 1. Coordinación y articulación de los procesos actuales de Negociación Colectiva, con enfoque de género, sustancialmente mejorados, y condiciones para incrementar tasas de cobertura de la Negociación Colectiva en el ámbito de las empresas y en los sectoriales/territoriales, generadas.*

En este punto cabe destacar las acciones desarrolladas por el proyecto de promoción de los derechos de las trabajadoras, tanto las actividades de capacitación como la elaboración de materiales por las propias organizaciones sindicales sobre este tema que destacan el uso de la negociación colectiva para la promoción de la igualdad de oportunidades y trato y el estudio realizado por el Proyecto con el apoyo del departamento de género de la OIT sobre la perspectiva de género en la negociación colectiva de la subregión.

El proyecto de fortalecimiento de las organizaciones sindicales a través del cual se encausaron diversas acciones de las planteadas por la propuesta de autoreforma sindical, reconoció para sí en el componente de comunicación, los planes de comunicación que se venían desarrollando en los países con el apoyo del Proyecto Verificación, lo que nos permite afirmar la articulación de este con otros proyectos de cooperación de la OIT y de otras agencias que se venían ejecutando con las organizaciones sindicales, dando cumplimiento a una de las sugerencias más sentidas de que promover una cooperación articulada que favorezca el uso óptimo de los recursos económicos y humanos y disminuya la duplicidad de esfuerzos.

## Género y no discriminación

La igualdad de género es un objetivo fundamental, inserto en todo el actuar de la Organización Internacional del Trabajo. Es el tema principal de dos convenios fundamentales: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y ambos forman parte de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia internacional del Trabajo en 1998. Constituye, por lo tanto, un elemento que integra el concepto de trabajo decente y la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente para las Américas 2006-2015, la cual destacó el objetivo de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

Asimismo, el Plan de acción de la OIT sobre igualdad de género 2010-2015 tiene por objetivo facilitar la ejecución del Programa de Trabajo Decente de la organización, y atendiendo a las cuestiones de género. Este plan refleja la naturaleza transversal de la igualdad de género de acuerdo con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y con el Pacto Mundial para el Empleo de 2009

Aunque la subregión ha experimentado importantes avances en materia de equidad de género en las últimas dos décadas, es mucho el camino a recorrer para superar el rezago histórico de las mujeres respecto a los hombres, los datos muestran que las mujeres son las más afectadas por la pobreza, dando pie al fenómeno de la feminización de la pobreza que se han documentado también en varios de los países de Centroamérica. En la mayoría de los casos el atraso para alcanzar la igualdad en el ejercicio de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres limita el logro de las Metas del Milenio, que es un compromiso de Estado.

En el ámbito de la participación económica, las mujeres siguen enfrentando discriminación respecto al ingreso, la calidad y acceso al empleo, así como a los recursos productivos, estas desigualdades que tanto en el Mercado Laboral como en el Movimiento Sindical se producen debido al modelo patriarcal establecido en todas las sociedades. No siendo ajenas las estructuras sindicales a este modelo, existen resistencias de construcción cultural que dificultan la participación en igualdad de condiciones en los diferentes ámbitos y espacios de toma de decisiones; por ello los planes de difusión de los derechos laborales apostaron al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales para visibilizar la situación de las mujeres, promover las normas nacionales e internacionales que luchan contra la discriminación y promueven la igualdad de oportunidades, muchas de ellas sobre todo las legislaciones nacionales con muy escasa promoción y el papel que desempeñan las organizaciones sindicales y la negociación colectiva en la promoción de la igualdad, logrando las organizaciones sindicales de los países diseñar, siempre de manera conjunta, materiales sobre estos temas y una masiva distribución en actividades de alto impacto, materiales que han sido objeto de un reconocimiento positivo tanto por parte de las trabajadoras y los trabajadores como por las organizaciones sociales vinculadas a estos temas. De esta manera, el Proyecto de Verificación aportó de manera significativa a la promoción de los derechos de las trabajadoras desde las organizaciones sindicales en los países de la subregión, lo que a su vez también se corresponde con las políticas de la Confederación

Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), a la cual son afiliadas la mayoría de las organizaciones sindicales que fueron beneficiarias y se constituyeron en los puntos focales del proyecto, las políticas en materia de género de la CSA tiene por objetivo avanzar en la paridad de género en las estructuras sindicales, la plena integración de las cuestiones de género en las políticas sindicales y el combate a toda forma de discriminación de que sean víctimas las mujeres trabajadoras y con el programa de la Mujer Trabajadora de la CSA que tiene por finalidad continuar en la lucha por la equidad e igualdad de oportunidades. Para lo cual desarrollan las líneas de acción de coordinación, divulgación, formación y articulación.

### **Sobre los jóvenes**

Los y las jóvenes trabajadores/as constituyen uno de los grupos poblacionales donde más se vulneran los derechos laborales, en especial los fundamentales. Las dificultades para acceder a un puesto de Trabajo los/as presiona para aceptar condiciones desfavorables respecto incluso de los demás trabajadores y trabajadoras de la empresa o sector productivo de que se trate. Igualmente, muchos/as jóvenes no se incorporan a las organizaciones sindicales debido a la falta de conocimientos y de sensibilización en torno a los beneficios de organizarse en sindicato y de negociación colectiva y las campañas mediáticas que se ejecutan en contra de las organizaciones sindicales.

En junio del año 2012, entre los temas tratados en la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo estuvo inscrito como V punto del orden del día: “La crisis del empleo de los jóvenes” con motivo del cual fueron abordadas conclusiones que incluye en el tema de Desarrollo y difusión de conocimientos y se plantea que: Todas las acciones adoptadas para afrontar la crisis del empleo de los jóvenes deberían tener en cuenta la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración de la OIT relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), el Programa de Trabajo Decente (1999), el Programa Global de Empleo

(2003), las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles (2007), la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), el Pacto Mundial para el Empleo (2009) y las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en la discusión recurrente sobre el empleo (2010), así como el conjunto de normas internacionales del trabajo pertinentes para la cuestión del trabajo y los jóvenes.

En ese contexto se inscribieron las actividades desarrolladas por las organizaciones sindicales en los países de la subregión que priorizaron el tema de la capacitación de jóvenes en los derechos fundamentales, varias de las actividades se articularon con la Jornada Mundial por el Trabajo Decente que desarrollan anualmente la CSI y la CSA el día 7 de octubre considerada por los sindicatos como una valiosa oportunidad para comunicar su visión sobre los derechos laborales a toda la sociedad, que en el año 2012, escogió como tema el desempleo y las condiciones de trabajo que afecta a 75 millones de jóvenes en todo el planeta.

Los eventos desarrollados en el marco del Proyecto de Verificación con los jóvenes afiliados al movimiento sindical de la subregión, facilitó el aumento de los conocimientos de los jóvenes sobre los derechos fundamentales, mediante una metodología que los mismos jóvenes han considerado como excelente para capacitar y formar en el tema del trabajo decente y los derechos fundamentales, en la que está basada el kit “A conocer los derechos fundamentales en el trabajo”.

Todos los temas abordados a nivel de los países, además de su vinculación con las políticas y programas que promueve la CSA a nivel continental, fueron también abordados a nivel subregional, a través de una serie de eventos realizados con la coordinación del Consejo Sindical Unitario para América Central, El Caribe y México (CSU), que es el actor sindical referente en los espacios deliberativos y de incidencia política en la subregión, reconocido por la Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas (CSA) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) y reconocido por el Consejo de Ministros de Trabajo del SICA,

como interlocutor subregional junto con FEDEPRICAP, para ello se desarrollaron en la ciudad de San José los eventos subregionales:

- a) Libertad Sindical y Derecho de Huelga”, efectuado del 15 al 17 de mayo del 2013, y tuvo como objetivo el conocer, actualizar y socializar la situación de la Libertad Sindical, la negociación colectiva y especialmente el Derecho de Huelga.
- b) El CSU y sus estrategias de empoderamiento de las mujeres a nivel sindical y laboral, efectuado del 31 de mayo al 3 de junio del 2013 y tuvo entre sus objetivos: Reforzar la estrategia, la planificación en políticas de género, y la participación de las mujeres en el movimiento sindical a todo nivel y promover la transversalidad de género en los ámbitos sindical, sociolaboral y sociopolítico.
- c) “Trabajo Decente y Autorreforma Sindical: “Bases para lograr la participación, organización y acción juvenil”, realizado en el mes de junio 2013 y

### **Contribución a la promoción de una comunicación más efectiva por parte de las organizaciones sindicales**

Por último, y no por ello menos importante, al finalizar el proyecto verificación es importante tomar en cuenta el aporte del mismo al posicionamiento del tema de la comunicación en las organizaciones sindicales de la subregión, esto permitió el desarrollo de actividades dirigidas a fortalecer las capacidades en materia de comunicación tales como la elaboración de páginas web, habilidades para un mejor uso y relacionamiento con los medios de comunicación (talleres de voceros), el conocimiento y acercamiento hacia medios de comunicación no tradicionales, la elaboración de políticas de comunicación y la elaboración materiales de comunicación escritos y para ser manejados vía los medios electrónicos de comunicación. Estas actividades facilitaron la reflexión de las organizaciones sindicales de la subregión de la necesidad de mejorar las herramientas utilizadas para comunicar de manera más efectiva los temas y los

derechos laborales, lo cual responde a varios de los aspectos planteados por la CSA en la Declaración sobre Democratización de la Comunicación, adoptada en abril del año 2012 que promueve situar a la comunicación como un eje transversal de todas las actividades del movimiento sindical y concebirla como una estrategia prioritaria en el desarrollo de sus organizaciones, que la misma debe ir más allá de la tarea de informar a ser convertida en una estrategia y agente de cambio para la promoción de los derechos de la clase trabajadora, para lo cual manda a utilizar las nuevas tecnologías para vigorizar la comunicación con sus afiliados, alcanzar a trabajadores y trabajadoras no sindicalizados, comunicarse con la juventud y desarrollar estrategias de formación.

