

POLÍTICAS SOCIALES

Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina

Mario D. Velásquez Pinto



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Mario D. Velásquez Pinto, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera, Oficiales de Asuntos Sociales de esa misma División, en el marco del proyecto Protección social, enfoque de derechos y desigualdad en América Latina (GER/14/002), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Se agradecen los aportes de María Gabriela Loyo y Matías Salces, así como los comentarios de Fabiana Pierre, Asistente de investigación de la CEPAL.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.4244

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00024

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Regulaciones laborales y flexibilidad laboral en la región	7
II. Regulaciones laborales y protección social	11
III. La matriz de análisis	15
A. Riesgos y regulaciones laborales	15
1. Evaluación de fortalezas y resultados	19
IV. Regulaciones laborales	23
A. Convenciones internacionales.....	23
1. Convenciones OIT y protección ante riesgos en el ciclo de vida.....	24
2. Ratificaciones y puesta en vigor por países	28
3. Garantías constitucionales.....	29
4. Códigos del Trabajo.....	32
V. Institucionalidad para el cumplimiento	43
A. La Administración del Trabajo	43
B. La vía administrativa.....	47
1. Factores claves y caracterización de los sistemas	47
2. Fortaleza institucional	52
3. Principales resultados en cobertura ante riesgos	53
4. La vía judicial.....	55
VI. Conclusiones	57
Bibliografía	61
Anexo	65
Serie Políticas Sociales: números publicados	67

Cuadros

Cuadro 1	Medidas de flexibilización del mercado de trabajo en los decenios de 1980 y 1990.....	8
Cuadro 2	América Latina (14 países): tasa y composición del empleo informal no agrícola, según categorías ocupacionales	13
Cuadro 3	Matriz de análisis	18
Cuadro 4	Convenios OIT en países de América Latina relacionados con etapas de ciclo de vida	25
Cuadro 5	Convenios de la OIT ratificados y en vigor en países de América Latina	28
Cuadro 6	Protección constitucional ante riesgos según etapas del ciclo de vida en países de América Latina	30
Cuadro 7	Códigos del trabajo en países de América Latina.....	33
Cuadro 8	Regulaciones laborales de los códigos del trabajo en países de América Latina frente a riesgos principales según etapas del ciclo de vida.....	37
Cuadro 9	Instituciones para la regulación laboral y protección social en países de América Latina.....	48
Cuadro 10	Dimensiones de la inspección del trabajo en Brasil y Chile.....	51
Cuadro 11	Fortaleza de la inspección laboral: indicadores seleccionados	52
Cuadro 12	Cobertura frente a riesgos en el ciclo de vida. Indicadores seleccionados	54
Cuadro A.1	Prestaciones previstas en el Convenio No 102 y en convenios posteriores.....	66

Gráfico

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (14 países): tasa de empleo informal no agrícola por componentes.....	12
-----------	--	----

Diagrama

Diagrama 1	Estructura organizativa clásica de un ministerio de trabajo	44
------------	---	----

Resumen

El presente estudio tiene un carácter experimental ya que busca generar una base conceptual y metodológica para analizar la relación entre las regulaciones laborales, entendidas como el conjunto de normas destinado a proteger el trabajo decente, como un componente de la protección social.

A modo de contexto, el estudio repasa inicialmente en la discusión sobre el rol de las regulaciones laborales y las propuestas y medidas destinadas a otorgar flexibilidad a los mercados de trabajo en la región, por la vía de la desregulación en los años ochenta y noventa, y en sus negativos efectos en la calidad del empleo, y en la mayor desprotección e incremento de la pobreza. Como consecuencia de lo anterior, el rol de las regulaciones laborales en tanto componente de la protección social ha sido revalorizado, en conjunto con el desarrollo de políticas activas destinadas a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo y fortalecer la inserción laboral productiva.

El segundo capítulo se destina a discutir el alcance de la relación entre las regulaciones laborales en tanto componente de la protección social, y en el tercero se desarrolla una Matriz de Análisis, que tiene por objetivo guiar la investigación hacia su objetivo central. Así, se propone un enfoque que reconoce en las normas laborales el rol de proteger a los trabajadores ante un conjunto de riesgos que se presentan durante el ciclo de vida; tanto en la etapa previa a la vida activa, en la de participación en la fuerza de trabajo y en la vejez. Para cada etapa y cada riesgo identificado, se asocian regulaciones laborales específicas.

Verificar la existencia de las normas y sus contenidos al nivel de cada país es el paso siguiente, y para ello se recurre a tres fuentes principales: la ratificación de los estándares internacionales de la OIT, las garantías nacionales fundamentales expresadas en las respectivas constituciones y en los códigos del trabajo. Este es el contenido del cuarto apartado. En el quinto, se revisa el diseño institucional dispuesto para velar por el cumplimiento de las normas, considerando el diseño y funciones básicas de los ministerios de trabajo, así como las vías judicial y administrativa. En este último caso, se presentan además una caracterización de los sistemas, sus funciones y se discute su fortaleza institucional a partir de un conjunto de indicadores. Dicho capítulo culmina con análisis de indicadores de resultados, los que informan acerca del grado de protección lograda frente a los riesgos antes identificados.

El estudio culmina con un apartado final de conclusiones entre las que se destaca la necesidad de considerar no sólo la existencia de la norma sino que también su contenido y efectos asociados en el comportamiento de los actores laborales y en la suficiencia de los resultados respecto de parámetros o estándares mínimos. Se agrega además un conjunto de sugerencias destinadas a perfeccionar la Matriz de Análisis propuesta y su mejor aplicación.

I. Regulaciones laborales y flexibilidad laboral en la región¹

En este estudio se busca identificar y analizar las regulaciones del mercado de trabajo, considerando su rol como uno de los componentes fundamentales de la protección social. Para ello, y previo al desarrollo de la matriz de análisis por la que se guiará esta investigación, se estima indispensable tener en cuenta que tales regulaciones han ocupado un lugar relevante en la discusión económica y social en las últimas décadas en la región, ya que su rol y efectividad fueron cuestionados, especialmente en los años noventa, por la creencia en que los procesos de liberalización de las economías al comercio de bienes y servicios y a los flujos financieros internacionales requerían de promover la flexibilidad salarial y la movilidad laboral (Banco Mundial, 1995).

Así, con el fin de facilitar la reestructuración y el ajuste a medida que los países abrían sus economías a una mayor competencia e integración en la economía mundial, se postuló necesario modificar las regulaciones en diversos ámbitos como las relaciones laborales individuales y colectivas, así como las contribuciones sociales y demás gravámenes aplicados sobre los salarios, ya que se consideraba que estos generaban efectos negativos pues tendían a favorecer a quienes tenían trabajos buenos en detrimento de los desempleados y de los trabajadores de la economía informal. La flexibilidad del mercado de trabajo era entendida como un factor clave para el éxito de las reformas que anticipaban el crecimiento para la región².

En el cuadro 1 se resumen las principales medidas de flexibilización laboral adoptadas en los decenios de 1980 y 1990 en seis países analizados, lo que permite ilustrar la extensión alcanzada por éstas y también sus diferencias. Así, por ejemplo en Chile y en Argentina se introdujeron numerosos

¹ Este estudio hace exclusiva referencia al trabajo remunerado y sus regulaciones. Así, se excluye del análisis el trabajo no remunerado; es decir, la producción de bienes y servicios realizada por los miembros del hogar para la que no se dispone de valoración de mercado, pero que contribuyen al bienestar familiar y social. Algunas de estas actividades son consumidas por la propia familia, como el cuidado de niños y adultos, cocinar, jardinería, mantenimiento del hogar, etc., o por personas fuera de la familia como amigos que visitan el hogar o parientes que viven fuera del hogar.

² Véase Lora y Pagés (1997); Edwards y Lustig (1997); Heckman y Pagés (2000 y 2004); Kuczynski y Williamson (2003); Singh y otros (2005) citados por Fraile (2009).

cambios, mientras que México mantuvo su legislación laboral prácticamente intacta, aunque con un bajo grado de cumplimiento (Fraile, 2009 op cit).

Vega Ruiz (2005) identificó que once de diecisiete países latinoamericanos analizados, habían implantado reformas laborales favorables a la flexibilidad entre 1990 y 2005 y que las reformas más profundas se habían realizado en Argentina y Perú, seguidos de otros cuatro países —Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá— donde éstas habían sido importantes, aunque menos amplias, y que en cinco de ellos —Chile³, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Venezuela— éstas habían tenido una menor importancia.

Cuadro 1
Medidas de flexibilización del mercado de trabajo en los decenios de 1980 y 1990

Cambios por medio de:	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	México	Uruguay
<i>Medidas legislativas o públicas</i>						
- Despidos más fáciles o más baratos	x	x		x		
- Contratos atípicos	x	x	x	x		x
- Reducción cotizaciones sociales	x	x		x		
- Reducción costos accidentes laborales	x					
- Fin indexación salarial	x	x	x	x		
- Retirada estado de negociación colectiva en sector privado	x	x	x	x		
- Descentralización negociación colectiva	x			x		x
- Flexibilidad salarial con participación en beneficios			x			
- Flexibilidad jornada de trabajo	x		x	x		
- Nuevas restricciones a sindicatos, negociación colectiva y huelgas				x		
<i>La negociación colectiva</i>						
- Descentralización negociación	x	x	x	x	x	x
- Reducción cobertura negociación	x	x		x	x	x
- Flexibilidad de jornadas, salarios y funcional	x		x		x	x

Fuente: Fraile (2009 op cit).

La política social era otro componente del plan de reformas recomendado por las instituciones financieras internacionales para América Latina, la que fue calificada de ineficiente e incapaz de destinar los escasos recursos públicos disponibles a las personas más necesitadas⁴. En este ámbito, su finalidad era elevar la eficiencia en la prestación de servicios mediante su descentralización, privatización y la introducción de mecanismos de mercado, a la vez que se enfatizaba la adopción del criterio de focalizar las prestaciones sociales en la población pobre.

Una de las áreas privilegiadas de intervención, bajo este enfoque, fue la de pensiones. En efecto, el Banco Mundial (Banco Mundial, 1994) alentó su privatización y la conformación de un sistema multipilar, el que debía considerar un componente constituido por planes de ahorro, de carácter obligatorio, financiados íntegramente por los cotizantes y gestionados por empresas privadas. Se esperaba que sistemas de este tipo alentarán el crecimiento económico, el desarrollo de los mercados de capitales y de la inversión, y con ello el empleo productivo, base indispensable para el propio desarrollo de los esquemas contributivos de seguridad social.

En cuanto a los resultados obtenidos, Fraile (2009) sostiene que tales políticas socio - laborales no generaron casi nunca los frutos previstos. La flexibilización laboral, la descentralización de la negociación colectiva, la privatización de las pensiones y el peso creciente del mercado en la provisión

³ En Chile los cambios fueron realizados con anterioridad al período del estudio citado, especialmente mediante el “Plan Laboral” de 1979. Desde 1990 los gobiernos democráticos han ido cambiando parcialmente sus disposiciones.

⁴ Véase Filgueira y otros (2006) citado en Fraile (2009) op cit.

de bienestar social causaron, a menudo, un aumento de la informalidad y de las desigualdades y una reducción de la protección social, sin que consiguieran estimular el empleo.

En efecto, el comportamiento del mercado de trabajo no mejoró de manera significativa tras las reformas y, así, la expectativa de que la liberalización comercial incrementaría la demanda de mano de obra no se cumplió (Berg, Ernst y Auer, 2006). En cambio, la inestabilidad laboral aumentó en la región durante los años noventa, pues la antigüedad media en los puestos de trabajo disminuyó hasta situarse en 7,6 años a finales del decenio, mientras que ascendía a 10,5 años en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Tokman, 2007).

Pero también la flexibilidad salarial era elevada en América Latina entre 1980 y 2000. En efecto, la información disponible reveló que los salarios reales de la industria manufacturera registraron ajustes a la baja durante los años noventa y que siguieron una tendencia global de estancamiento o de subida moderada en los seis países señalados en el Cuadro 1. Así, para el conjunto de la región, la participación de los salarios en el PIB descendió en 13 puntos porcentuales entre 1990 y 2005 (IIEL, 2008).

El desempleo abierto fluctuó, aunque con tendencia ascendente, sobre todo después de las crisis económicas periódicas registradas en la segunda mitad del decenio de 1990, y el problema principal radicó en la baja calidad de los puestos de trabajo generados. Al respecto, la OIT estimó que entre 1990 y 2003, seis de cada diez personas ocupadas trabajaban en la economía informal, y que sólo cinco de cada diez nuevos asalariados cotizaban a la seguridad social (OIT, 2004). Ello puso en evidencia que las medidas de flexibilidad laboral no parecen haber resultado eficaces para reducir la informalidad.

Así, considerando las tendencias registradas en los mercados de trabajo, no resultó extraño, finalmente, que la privatización de los sistemas de pensiones no lograra ampliar la cobertura de seguridad social como se anticipara, ya que ésta - medida como el porcentaje de cotizantes activos respecto de la fuerza de trabajo— se había reducido para el año 2002 en los doce países latinoamericanos que habían comenzado a renovar sus sistemas de pensiones en el decenio de 1980 (Mesa-Lago, 2004). Esta experiencia mostró, además, que la precariedad e inestabilidad del empleo ponen en peligro la capacidad de los trabajadores para acumular cotizaciones suficientes para tener derecho a una pensión mínima en el momento de la jubilación. Por ejemplo, en Chile se estimó que alrededor de la mitad de la población mayor iba a enfrentar esa crítica circunstancia, lo que llevó a instaurar la Pensión Básica Solidaria en 2008, entre otros nuevos beneficios, constituyendo así una corrección significativa de un sistema que se presentaba como referencia para la región.

Al final de los años considerados, se pudo constatar los escasos avances en la reducción de la pobreza, y en la desigualdad de los ingresos. Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza en América Latina se redujo desde un 48,3% en 1990 a un 44% en 2002, pero seguía superando el 40,5% de 1980 ; y en términos absolutos la población bajo la línea de la pobreza era superior en 120 millones, respecto de 1980 (CEPAL, 2009). A su vez, la desigualdad de ingresos se profundizó en los noventa, situándose muy por encima del promedio internacional.

La experiencia señalada pone de manifiesto la importancia de las regulaciones laborales como un componente fundamental de la protección social. En efecto, la desregulación de las normas laborales como una vía para aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo contribuyó a la precarización de los empleos y con ello afectó el potencial de incremento de la productividad asociado a ocupaciones estables y en condiciones de trabajo decente⁵, y además condujo a disminuir los niveles de protección social de los trabajadores frente a los riesgos propios de la vida laboral y otros relacionados.

La flexibilidad laboral⁶ incluye dos dimensiones: *la del mercado de trabajo* y *la del trabajo como factor productivo*. La primera puede ser entendida como la capacidad de la economía o del mercado de

⁵ El Trabajo Decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

⁶ Conceptualización utilizada por Amadeo, E. y Camargo, J. (1993).

trabajo para retomar una posición óptima de equilibrio después de un shock exógeno o frente a cambios en sus condiciones, y por tanto alude a la facilidad para ajustar las dotaciones de personal de las empresas o para que los trabajadores pueden trasladarse de un segmento del mercado a otro (flexibilidad externa), así como la adaptación de la organización del trabajo (flexibilidad interna), la que incluye desde la capacidad para desarrollar diversas tareas, el ajuste de las remuneraciones o la redistribución de los tiempos de trabajo. La *flexibilidad del trabajo como factor productivo*, en cambio, es la capacidad de adaptación del propio trabajador, y dependerá del grado de adaptación de su capital humano y de su potencial de crecimiento de productividad.

Entre los tipos de flexibilidad señalados existen interdependencias que es necesario considerar. En efecto, en economías con alta flexibilidad de los salarios y del empleo, por ejemplo, tienden a predominar contratos de trabajo por tiempos limitados, el desempleo es más frecuente, y los salarios suelen variar ampliamente en el ciclo, todo lo cual afecta la estabilidad laboral y la calidad del trabajo. En cambio, contratos de trabajo prolongados inducen el desarrollo de la productividad ya sea a través de incentivos de promoción y buenas condiciones de trabajo, o de carácter pecuniario, vinculados al desempeño, así como oportunidades de entrenamiento.

En definitiva, dos conclusiones principales se derivan de lo anterior. La primera es que es posible deducir que existe un nivel óptimo de flexibilidades deseables, el cual es ciertamente menor que el máximo de flexibilidad posible. La experiencia comentada es elocuente al respecto. Y en segundo término, que aquel óptimo de flexibilidades requiere de un marco de regulaciones laborales que promuevan, simultáneamente, tanto un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo así como de la promoción del trabajo decente. Lograr dicho equilibrio, requiere de regulaciones laborales adecuadas que garanticen la protección de los derechos económicos y sociales de los trabajadores para enfrentar los cambios, y con ello garantizar el acceso a la protección social frente a los riesgos propios que el trabajador enfrenta en su vida activa y con posterioridad a ella así como para sus dependientes en las etapas previas a su inserción en los mercados de trabajo.

II. Regulaciones laborales y protección social

La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y procurar la universalización del trabajo decente. De acuerdo con Cecchini y Martínez (2011), para el logro de tales objetivos se deben considerar tres componentes principales: la protección social no contributiva (asistencia social), la protección social contributiva (seguridad social) y la regulación de los mercados laborales; entendida esta última como el conjunto de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

En relación con lo anterior, es útil considerar a su vez, tres aspectos principales que caracterizan a este enfoque. En primer lugar, que el enfoque estratégico señalado supera las deficiencias del que prevaleció en los años ochenta y noventa, basado en redes mínimas de protección social focalizadas en los más vulnerables. Estas iniciativas, caracterizadas por un ánimo mitigador y paliativo, no lograron la protección amplia ni mucho menos integral. En cambio, en la actualidad se busca constituir esquemas de protección que garanticen la universalidad de acceso a sistemas formales de protección social y lograr la más amplia cobertura, no obstante que en países que aún no han podido desarrollar sistemas extensivos formales de seguridad social, se opte por el desarrollo de un soporte básico de beneficios, como el primer paso para lograrlo. Del mismo modo, se entiende que existen múltiples combinaciones posibles de instrumentos, al nivel de los países, para avanzar en la extensión de garantías básicas y con beneficios suficientes.

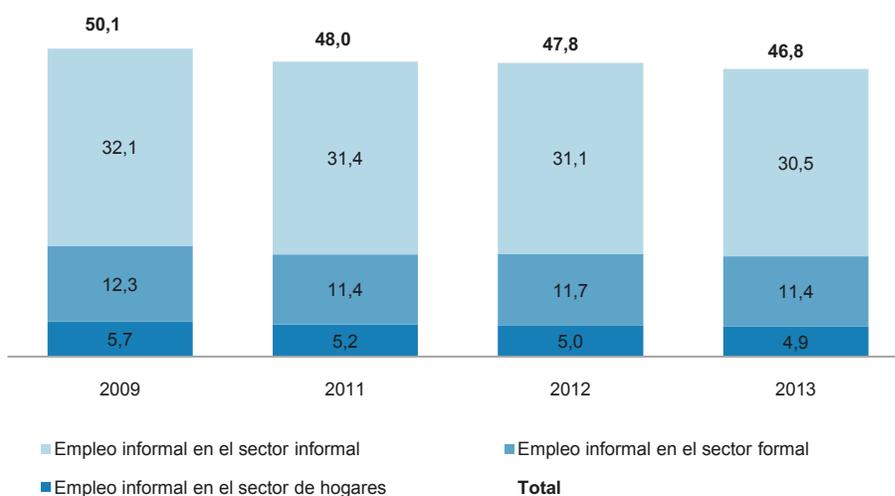
Por otra parte, la inclusión de las regulaciones de los mercados de trabajo como un componente de la protección social, permite incorporar la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores como un elemento crítico en la “reducción y mitigación de los riesgos asociados con el déficit de trabajo decente” (Barrientos y Hulme (Eds), 2008), que caracteriza a la región y que las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolver.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en la región las regulaciones del mercado laboral cubren sólo un segmento de la población edad de trabajar, ya que la incidencia de la informalidad en el

empleo es significativa y abarca a algo menos de la mitad de los trabajadores no agrícolas⁷, como se ilustra en el Gráfico 1.

En efecto, en un contexto de un débil e inestable crecimiento económico, salvo la segunda mitad de la década pasada, el mercado de trabajo en América Latina se ha caracterizado por una baja tasa de creación de empleo productivo y alto desempleo y un alto grado de segmentación de mercados que se expresa en la presencia de empleo informal. Ello implica que alrededor de la mitad de las ocupaciones generan bajos ingresos, baja productividad, y se desarrollan bajo condiciones de desprotección laboral, pues el conjunto de regulaciones laborales existente difícilmente pueden ser aplicadas en este tipo de ocupaciones. Ello constituye una barrera estructural en términos de la aplicación efectiva de las normas laborales en la región y el alcance de la protección que ellas se deriva.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (14 países):
tasa de empleo informal no agrícola por componentes
(En porcentajes)



Fuente: OIT (2014).

Según la OIT (2013), la proporción de empleo informal (respecto del empleo total no agrícola) disminuyó en el período 2009 – 2013 al pasar desde un 50,1% a un 46,8% en dicho período, y que reducción se ha verificado en los sus tres componentes, producto de un favorable escenario económico y la aplicación de un conjunto de políticas específicas en los países de la región.

⁷ El Informe (OIT, 2014 op cit) se refiere al empleo informal no agrícola. El empleo informal en la agricultura presenta particularidades que es necesario analizar con detalle específico. Al respecto, la OIT (2013) en el Manual para la Medición del Empleo Informal sostiene que “La mayoría de los países excluyen las actividades agrícolas y afines del ámbito de las estadísticas del sector informal pero algunos países las incluyen. La resolución de la 15ª CIET reconoció que, desde un punto de vista conceptual, esas actividades deberían incluirse en el ámbito del sector informal si las realizan empresas de hogares y si cumplen con los criterios de la definición del sector informal. Por razones prácticas vinculadas con la recolección de datos, sin embargo, la resolución de la 15ª CIET (OIT, 1993a, párrafos 16 y 20) aceptó la opción de excluir las actividades agrícolas y afines del ámbito de las encuestas del sector informal y realizar una medición por separado. El razonamiento fue que la mayoría de los países en desarrollo tienen un gran sector agrícola, principalmente compuesto de pequeñas empresas de hogares no registradas, y que la inclusión de dichas empresas en las encuestas del sector informal conduciría a una considerable expansión de las operaciones y al aumento de los costos de las encuestas. Además, muchas oficinas nacionales de estadísticas ya tienen establecido un sistema de encuestas agrícolas cuya cobertura incluye (o puede extenderse para incluir) empresas de hogares no constituidas en sociedad, dedicadas a las actividades agrícolas y afines.” Adicionalmente hay que considerar que si bien no todas las actividades rurales son agrícolas, la mayoría de estas últimas son rurales.

De los tres componentes que integran el empleo informal, el mayoritario (un 30,5% en 2013) corresponde al que se localiza en el sector informal, y corresponde mayoritariamente a empleadores y trabajadores por cuenta propia, así como a asalariados de unidades de producción informales no registradas, con escasa dotación de capital y pequeña escala de operaciones, lo que les dificulta alcanzar un adecuado nivel de productividad y volúmenes de producción suficientes.

El segundo componente en importancia es el empleo informal en el sector formal, que representó 11,4% del total de ocupados no agrícolas y que se genera principalmente por el incumplimiento del marco normativo, principalmente por desconocimiento de la ley, por incapacidad económica o por debilidad institucional. Finalmente, el tercer componente es el empleo informal en el sector de hogares (en su mayoría servicio doméstico) que representó 4,9% del empleo total no agrícola en 2013.

Al desagregar por categoría ocupacional, como se presenta en el Cuadro 2, se observa que las mayores tasas de informalidad se presentan entre los trabajadores por cuenta propia (82,3%), seguidos por los trabajadores domésticos (77,5%) y los asalariados de microempresas con menos de 10 trabajadores (58,6%), la que supera en más de 4 veces la registrada en empresas con más de 10 trabajadores. Entre estas tres categorías señaladas, se concentra el 79% del total de trabajadores informales de los países de la región analizados.

Cuadro 2
América Latina (14 países): tasa y composición
del empleo informal no agrícola, según categorías ocupacionales
(2013 en porcentajes)

Categoría ocupacional	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
TOTAL	46,8	100,0
Asalariados (incluye empleadores)	33,7	52,7
- De sector público	15,9	4,3
- De empresas privadas	32,9	38,1
- 1 a 10 trabajadores	58,6	27,8
- Más de 10 trabajadores	14,4	9,4
- De hogares	77,5	10,3
Cuenta Propia	82,3	40,9
Trabajadores familiares auxiliares	100,0	5,3
Otros	96,7	0

Fuente: OIT (2013).

A los problemas señalados, se agregan una distribución del ingreso altamente desigual, y debilidades institucionales y financieras de los estados para solventar políticas sociales.

Finalmente, en tercer lugar, el objetivo de extender el trabajo decente presenta el potencial de reducir y mitigar los riesgos y demandas de protección social durante la vida activa de los trabajadores, y derivado de ello también en la vejez, así como también, y por su intermedio, para proteger a sus dependientes de los riesgos que se presentan en las etapas previas a su inserción, y de sus dependientes, en los mercados de trabajo.

III. La matriz de análisis

Considerando el señalado rol de las regulaciones laborales como componente de la protección social, a continuación se desarrolla un enfoque destinado a su análisis. En primer término, se plantea que el vínculo entre las normas y la protección es el trabajador dependiente, ya que las regulaciones mencionadas se aplican a partir de la existencia de una relación laboral y permiten generar protecciones frente a determinados riesgos que: a) el propio trabajador enfrenta, b) enfrentan sus dependientes en las etapas anteriores a la incorporación a la vida laboral y c) le habilitarán el acceso a la protección una vez que el trabajador abandone la vida activa.

Así, el análisis planteado reconoce en el trabajador, y en la existencia de la relación de trabajo por lo tanto, la vía por la cual las regulaciones se tornan en componentes de protección frente a determinados riesgos que requieren ser adecuadamente cubiertos, por sus potenciales efectos en el desarrollo del trabajo decente, para tres poblaciones relacionadas que se definen al incorporar la dimensión del ciclo de vida: los propios trabajadores, sus dependientes y quienes se retiran de la fuerza de trabajo⁸.

A. Riesgos y regulaciones laborales

Considerando las etapas del ciclo de vida señaladas, es posible identificar riesgos principales a ser cubiertos así como regulaciones laborales específicas que los abordan y que han sido seleccionadas para estos fines. Estas son las siguientes:

⁸ En todo caso, es conveniente tener en cuenta que la protección social en las etapas del ciclo de vida señaladas no sólo es exclusiva de las normas e instituciones laborales. Este es el caso, por ejemplo, de la cobertura de riesgos en salud, que no se circunscribe al ámbito de los accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, como es el caso de otras enfermedades comunes o crónicas e incapacitantes que también pueden impedir en forma temporal o permanente la participación en el mercado laboral. En tal caso, la unidad de análisis radica en los sistemas de salud y la cobertura que estos brindan en términos de los eventos protegidos, de la cobertura de la población beneficiaria y las modalidades de acceso a tales servicios, dimensiones que exceden el ámbito de análisis de este estudio.

a) Etapa previa a la vida activa:

- Dos son los riesgos principales: la desprotección al recién nacido y en sus etapas primarias de formación, y las inserciones laborales precarias bajo las modalidades de trabajo infantil o formas no reguladas de trabajo de los adolescentes.
- Para la primera situación mencionada, el objetivo de la protección es el de asegurar condiciones de bienestar tanto del que está por nacer, de los cuidados del recién nacido y de éste durante todo el proceso de crecimiento y desarrollo en la infancia. Así, las regulaciones laborales más relevantes seleccionadas, son aquellas que establecen el pre y post natal, las licencias para alimentación y el cuidado de los hijos por enfermedad y el derecho a disponer de salas cunas u otras alternativas que se adopten con un propósito similar.
- En cuanto a la prevención de la inserción laboral precaria, tanto en la infancia como en la adolescencia, las normas laborales atingentes son, principalmente, aquellas que prohíben el trabajo infantil y las que regulan, por la vía de garantizar condiciones de trabajo adecuadas y en casos especiales, el trabajo de los adolescentes.

b) Etapa de la vida laboral activa:

- Se identifican tres áreas principales de riesgos: a) ausencia de contratos de trabajo; en tanto condición mínima para el resguardo de derechos básicos de los trabajadores en la relación laboral; b) impedimentos para el ejercicio del derecho a sindicación y a la negociación colectiva y c) ausencia de cobertura frente a riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y ante la eventualidad del desempleo.
- Las principales regulaciones laborales relevantes ante los riesgos señalados, son la obligatoriedad de formalizar el contrato de trabajo individual con el objetivo de reconocer las obligaciones básicas de dicha relación en materias de horarios y jornadas de trabajo y descanso, horas extraordinarias, vacaciones pagadas, monto y periodicidad del pago de remuneraciones, así como aquellas causales por las cuales el contrato puede ser concluido y las consecuencias que se derivan para las partes, según sea el caso.
- Entre las materias básicas reguladas en un contrato de trabajo, destaca la de vigencia de un salario mínimo, el que se determina según las características de cada país y que tiene por finalidad garantizar el derecho de todo trabajador a un nivel de consumo básico y de condiciones de vida, con independencia del trabajo que desempeña y de la calificación que requiera para su desempeño. Además, adquiere especial importancia inhibir todo tipo de discriminación laboral, ya sea por condición de género, raza o condición social, o de otra especie, la que suele expresarse con mayor frecuencia en diferenciales de salarios no explicados por las funciones realizadas ni por niveles de calificación o experiencia laboral de quienes las realizan.
- En el área de los derechos colectivos, las regulaciones laborales apuntan a garantizar el derecho de todo trabajador a organizarse con el objetivo de velar por el cumplimiento de sus derechos expresados en los contratos de trabajo y en las normas laborales y sobre condiciones de trabajo, denunciar su incumplimiento, y representar a sus afiliados ante el empleador para resolver las contingencias propias de la vida de las empresas y mejorarlos en función de su aporte al proceso productivo
- Una función esencial de un sindicato es la de negociar colectivamente con el empleador, con fin de establecer (en un contrato colectivo) condiciones de trabajo y empleo acordes con la de las empresas o del sector de actividad en las que operan, tales como: evolución real de las remuneraciones en el tiempo, beneficios asociados al cumplimiento de metas, inversiones en capacitación para el trabajo, mecanismos de promoción interna, prevención y vigilancia de las condiciones de trabajo, entre otras.

- Finalmente, una tercera área de interés para el análisis en esta etapa es la del cumplimiento de las responsabilidades de la empresa para garantizar una cobertura de protección ante los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de desempleo. Para el primero de los riesgos señalados, se entiende que este es un derecho del trabajador para operar en un lugar seguro y, al mismo tiempo, un deber del empleador el disponer de las acciones de prevención o de compensación (monetaria o de servicios) si el evento se ha producido. Ello con independencia de la modalidad utilizada: ya sea de cargo directo o bien mediante la contratación de un seguro para estos efectos.
- En cuanto al riesgo de desempleo de un trabajador, para los casos en que no exista incumplimiento del contrato de trabajo por éste, típicamente se establece la obligación para el empleador de compensar al trabajador por un despido “sin causa justa”, las que están normalmente definidas y reguladas en los respectivos códigos del trabajo. No obstante lo anterior, algunos países cuentan con seguros de desempleo, los que permiten garantizar ingresos a los trabajadores en el período de cesantía y apoyarles en encontrar un nuevo puesto de trabajo. En tales circunstancias, existen obligaciones del empleador de enterar cotizaciones para asegurar la protección ante dicho evento.

c) Etapa de vejez:

- Uno de los principales riesgos es el de la ausencia o insuficiencia de cobertura de los sistemas de seguridad social (especialmente de pensiones y de salud) para proteger los ingresos y las condiciones generales de bienestar.
- Desde el punto de vista de las regulaciones laborales y su relación con la protección frente a los riesgos señalados, dicha protección se obtiene normalmente sobre la base de los aportes efectuados a esquemas contributivos durante la vida activa, lo cual está directamente relacionado con una trayectoria laboral desempeñada en condiciones de trabajo decente. En caso contrario, la protección requerida descansará en las condiciones de acceso y suficiencia de los beneficios de los sistemas no contributivos.
- Con independencia del tipo de sistema que proporcione la protección requerida, la cobertura y suficiencia de los beneficios siempre estará condicionada a su sostenibilidad financiera. En todo caso, es necesario tener en cuenta que las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad requieren conciliarse, pues si se subordinan las primeras a la sostenibilidad, se incrementa el riesgo de no cubrir a toda la población que lo requiere o que las prestaciones no sean suficientes para aliviar la pobreza en la vejez.

En el Cuadro 3 se ilustra la Matriz de Análisis desarrollada a partir de las consideraciones presentadas hasta ahora, en las que según las etapas del ciclo de vida se identifican los principales riesgos y las regulaciones laborales seleccionadas para enfrentarlos. Será uno de los objetivos de este estudio verificar la existencia de tales regulaciones, considerando para ello desde la ratificación y puesta en vigor de estándares internacionales hasta las materias garantizadas explícitamente en las respectivas constituciones, códigos del trabajo y en otras regulaciones.

Sin embargo, la existencia de una norma no es condición suficiente para garantizar la protección requerida, si no se dispone de la capacidad para promover, fiscalizar y sancionar su eventual incumplimiento. Así, el paso siguiente del análisis será el de configurar el panorama existente sobre las instituciones especializadas en las cuales se confía la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones laborales.

Cuadro 3
Matriz de análisis

Etapas ciclo de vida	Riesgos principales	Regulaciones laborales	Capacidades institucionales	Evaluación	
				Fortaleza de acciones para cumplimiento	Cumplimiento (cobertura)
<i>Previa a la edad activa</i>	Desprotección recién nacido y de la infancia	Pre y post natal, licencias y cuidados.			Trabajadores sin derecho.
	Trabajo infantil y adolescente	Prohibiciones del trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente			Proporción de trabajo infantil y adolescente no protegido
<i>Participación en la fuerza de trabajo</i>	Inexistencia de contratos de trabajo			Acciones destinadas a informar y a educar a la población sobre derechos y deberes laborales.	Proporción de asalariados sin contrato de trabajo
	Salarios inferiores al mínimo	Existencia de legislación específica.	Ministerio del trabajo, direcciones del trabajo, superintendencias y otras entidades que tiene la misión de velar por el cumplimiento de las normas laborales.		Proporción de incumplimiento
	Discriminación salarial y de género			Alcance y fortaleza de las acciones de inspección laboral	Diferencias salariales por discriminación
	Impedimentos para organizarse y negociar colectivamente	Regulaciones para sindicación y derecho a negociar colectivamente			Proporción de trabajadores sin derecho a negociar colectivamente
	Accidentes del trabajo sin cobertura	Regulaciones e instituciones de protección		Aplicación de sanciones por incumplimiento	Proporción de asalariados sin cobertura
<i>Vejez</i>	Cesantía sin protección				
	Ausencia o insuficiencia de ingresos	Regulaciones de protección para la vejez			Porcentaje de población en edad de jubilar sin cobertura

Fuente: Elaboración propia.

1. Evaluación de fortalezas y resultados

Finalmente, la última fase del modelo de análisis propuesto es evaluar los resultados obtenidos por el efecto de las regulaciones diseñadas y aplicadas mediante las instituciones existentes frente a cada uno de los riesgos señalados en cada una de las etapas del ciclo de vida. Este ejercicio considera dos dimensiones: un análisis de un conjunto de indicadores seleccionados de cumplimiento (o cobertura de la población protegida) y otro sobre las acciones desplegadas para garantizar el cumplimiento de las regulaciones laborales.

La primera dimensión de evaluación es la fortaleza de la institucionalidad vigente para cumplir con el objetivo de asegurar el cumplimiento, en sus tres dimensiones fundamentales: promoción del cumplimiento de las normas laborales, fiscalización de las condiciones laborales y aplicación de sanciones ante el incumplimiento. Se trata de tres áreas complementarias que potencian la efectividad del cumplimiento de las normas laborales.

a) Promoción de normas y regulaciones

En esta dimensión se consideran a todas aquellas acciones destinadas a informar y educar a los trabajadores y a la ciudadanía en general sobre las materias protegidas y sus modificaciones, las circunstancias en que estas operan, las obligaciones y derechos que éstas imponen a los concernientes, las modalidades de aplicación, las instituciones involucradas, los procedimientos establecidos para denunciar su incumplimiento y los recursos de que disponen las partes para hacer valer sus derechos, entre las principales.

Consideran, como parte de los principios democráticos de transparencia y de acceso a la información, acciones en las que se pone a disposición de la población la información pertinente, ya sea a través de medios electrónicos (sitios y páginas web institucionales), materiales de información masiva, folletos, etc. y que están a disposición de los usuarios en forma regular y permanente. También se incluyen en esta categoría, todos aquellos dispositivos que permiten a los usuarios consultar por materias específicas, ya sea mediante consultas estandarizadas, específicas o servicios de información directa a través de consultas por vía escrita o telefónica mediante un Servicio de Atención de Usuarios (*Call Centre*).

También pertenecen a esta dimensión las acciones que adoptan la modalidad de campañas de información y difusión sobre materias específicas que se implementan con motivo de un acontecimiento especial, las que normalmente tienen un tiempo delimitado o se aplican estacionalmente, o bien surgen ante acontecimientos no programados, y pueden tener como objetivo a toda la población o a segmentos de ella, ya sea que se trate de zonas geográficas, sectores productivos o grupos de trabajadores o empleadores.

Por último, también se consideran los programas regulares de capacitación de la población o de la fuerza de trabajo, en los que bajo las modalidades de programas o cursos, presenciales o no, se informa y problematiza sobre materias objeto de regulaciones o de sus cambios, con fin de proporcionar elementos teóricos y prácticos para su mejor comprensión entre la población involucrada.

b) Fiscalización de su cumplimiento.

La existencia de normas y regulaciones laborales si bien es una condición necesaria para aspirar a una debida protección de derechos de los trabajadores frente a determinados riesgos o prácticas que buscan ser inhibidas o desalentadas, es al mismo tiempo fundamental que exista la capacidad institucional de verificar su cumplimiento. Para hacer frente a la brecha existente entre legislación vigente y los niveles de cumplimiento, diversos países aumentaron notoriamente los recursos para fortalecer a las inspecciones del trabajo.

Así, un instrumento clave en este sentido es disponer de organismos con la facultad para fiscalizar. Las Inspecciones del Trabajo, Direcciones o Secretarías de Inspección, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos, son los organismos creados por ley para supervigilar la aplicación de las leyes que garantizan los derechos de los trabajadores.

Normalmente, es un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo, y le corresponde la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral, fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo; divulgar los principios técnicos y sociales de la legislación laboral; supervigilar el funcionamiento de los organismos sindicales (lo que puede estar bajo la responsabilidad de una unidad especializada), y toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.

Los Inspectores del Trabajo tienen el carácter de ministros de fe de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituyen normalmente presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.

Las fiscalizaciones normalmente se generan a partir de las denuncias o bien pueden corresponder a una operación planificada o programada con los empleadores de un sector o zona geográfica. En todo caso, es necesario tener en cuenta que no todas las denuncias derivan en fiscalizaciones, ni todas las fiscalizaciones terminan imponiendo sanciones. En todo caso, los sistemas más desarrollados cuentan con sistema de monitoreo y evaluación periódica de sus acciones y resultados, como los casos señalados de Chile y Brasil.

c) Sanciones por incumplimiento.

La inspección previene, informa y actúa sin usar siempre la represión o la sanción, evitando conflictos en su origen y solucionando problemas laborales de hecho, sin que medie la existencia de una sentencia judicial. Además, como cuenta con la posibilidad de sancionar según su propia apreciación, su acción debería resultar doblemente efectiva.

Además de la función de control general sobre las disposiciones legales estrictamente relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, la labor de la inspección también tiende a evitar riesgos laborales, lo que constituye su dimensión preventiva. Si la labor esencial de la inspección es hacer respetar el cumplimiento de las normas y el proporcionar asesoría técnica e información en tal sentido, el papel preventivo lo es también, y por ello la actuación inspectora no tiende tanto a buscar la infracción para sancionarla, sino que más bien a lograr el respeto y la aplicación de la norma.

En todo caso, si bien el velar por el cumplimiento de toda norma recae en la Inspección del Trabajo, la que recibe denuncias, fiscaliza, identifica infracciones y aplica sanciones que incluyen multas si corresponde, como instancia administrativa tiene límites en su accionar pues prevalece finalmente la competencia de los Tribunales del Trabajo.

Típicamente las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplican administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Normalmente, existen criterios para tipificar las infracciones tales como considerar el tamaño de la empresa y la categoría o gravedad de la infracción), el tiempo incurrido, su reincidencia y sus efectos, la existencia de mecanismos de indexación, entre otros.

Es importante tener en cuenta el rol que los actores laborales y su participación en el proceso de velar por el cumplimiento de las normas laborales. En efecto, es frecuente que la acción de inspección sea potenciada con la conformación de Consejos Tripartitos al nivel local o por sectores productivos, en los que se busca transparentar y fortalecer el quehacer institucional; aumentar el grado de conocimiento de las necesidades de los usuarios; mejorar las políticas del Servicio frente a éstos; incrementar la capacidad de diagnóstico de la realidad laboral; mejorar la calidad de servicio y satisfacción de los usuarios; y fomentar el establecimiento de relaciones laborales modernas.

Finalmente, se analizan los resultados sobre la población efectivamente protegida ante los riesgos señalados durante el ciclo de vida, sin considerar por ahora la calidad de las normas, de modo que se entenderá a la cobertura como un estado de protección formal.

Así, respecto de los riesgos en la etapa previa a la vida activa, se considerará la cobertura de los asalariados que no cuentan con la protección ante el evento de la maternidad y que no disponen de las condiciones para proporcionar cuidado a sus dependientes durante la infancia. A ellos se agrega la cobertura identificada de trabajo infantil o adolescente respecto del empleo total.

Para la etapa de la vida activa, los indicadores seleccionados buscan configurar el panorama de la desprotección en sus relaciones de trabajo; ya sea por la inexistencia de un contrato de trabajo, por la proporción de aquéllos que perciben menos de un salario mínimo y por la existencia de diferenciales de ingresos del trabajo que son atribuidos a la presencia de discriminación; en este caso, por género. A los indicadores señalados, se agregan otros destinados a informar sobre la proporción de los trabajadores que no cuentan con el derecho a negociar colectivamente y quienes están excluidos de la protección de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo así como frente al evento del desempleo, pues no aparecen como contribuyentes de tales esquemas. Para la etapa de la vejez se ha considerado como un indicador principal, el de la proporción de la población en edad de jubilar que no cuenta con la protección de sus ingresos.

IV. Regulaciones laborales

De acuerdo con el plan de análisis señalado, en esta primera etapa se identifica la existencia de normas laborales en los países, la fuente de origen de éstas (convenciones internacionales o internas), sus contenidos clasificados en función de los riesgos que cubren y la etapa del ciclo de vida en que éstos se presentan.

Así, las preguntas fundamentales a responder en este caso son: ¿existen normas o regulaciones destinadas a proteger a los trabajadores ante el conjunto de riesgos señalados? Y ¿cuáles son sus contenidos? Para responderlas se consultan en primer término las fuentes jurídicas, considerando su jerarquía; es decir, si en cada país existen convenios internacionales sobre una determinada materia y si el país lo ha ratificado y puesto en aplicación; sus referencias en los respectivos ordenamientos constitucionales, en los códigos del trabajo o bien en leyes especiales o decretos específicos.

A. Convenciones internacionales

La constitución de la OIT promueve entre sus 178 Estados Miembros la necesidad de mantener ciertos estándares laborales de tratamiento mínimo, basado en los convenios internacionales propuestos, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores.

Un Convenio es una norma internacional en cuanto a su origen (Conferencia Internacional del Trabajo) y su eficacia en cada país está condicionada al acto de su ratificación por la autoridad competente del Estado. Si un país decide ratificar un convenio, en general éste entra en vigor para ese país un año después de la fecha de la ratificación. Y los países que ratifican un convenio están obligados a aplicarlo en la legislación y en las prácticas nacionales.

El control de aplicación de los convenios de la OIT se realiza tanto mediante la exigencia de Memorias anuales que cada Estado Miembro ha de rendir sobre el cumplimiento del convenio (control de información), como mediante el control directo, que consiste en un sistema de denuncias ante el Consejo de Administración o los órganos de control, planteadas por los Estados Miembros (“quejas”) o por las representaciones sindicales de trabajadores o empresarios (“reclamaciones”). Para garantizar la aplicación de los convenios, la OIT cuenta con un desarrollado procedimiento de supervisión.

A diferencia de los Convenios, las Recomendaciones de la OIT son propuestas, desprovistas de carácter vinculante, dirigidas a los Estados Miembros, y que sólo obligan a éstos a informar al Director de la OIT sobre el estado de la respectiva legislación interna y sobre el grado de observancia de lo recomendado. Las Resoluciones de la OIT, por su parte, expresan la opinión o criterio de la Organización sobre determinadas materias y en consecuencia, carecen de obligatoriedad y suelen ser anticipaciones de futuras Recomendaciones y Convenios, formuladas por vía de exhortación o invitación, bien a los Estados Miembros, o al Consejo de Administración, o bien al Director General o incluso a la propia OIT.

1. Convenciones OIT y protección ante riesgos en el ciclo de vida

En el Cuadro 3 se presentan los Convenios que se relacionan directamente con las áreas seleccionadas, entre los que se encuentran los convenios fundamentales y otros denominados “técnicos”. Cabe notar que el Consejo de Administración de la OIT estableció que ocho convenios son "fundamentales": la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación. Al respecto, en 1995, la OIT lanzó una campaña para lograr la ratificación universal de dichos convenios y en la actualidad se registran más de 1.200 ratificaciones, lo que representa un 86% del número posible de ratificaciones.

Para los efectos de este estudio, se ha incluido el Convenio 189 sobre Trabajo Doméstico por la importancia de su relación con el empleo femenino y sus potenciales efectos sobre la protección social, considerando además que este tipo de ocupación sólo ha dispuesto de un convenio a partir de 2011.

Si se consideran las etapas del ciclo de vida, los convenios C006 sobre el trabajo nocturno de los menores, C183 sobre la protección a la maternidad, C105 sobre la abolición del trabajo forzoso, C138 sobre la edad mínima y C182 sobre las peores formas de trabajo infantil, abordan los riesgos de la *etapa de la niñez y adolescencia*.

El Convenio 103 es la norma internacional del trabajo sobre protección de la maternidad más actualizada y en lo fundamental, éste establece 14 semanas de prestaciones de maternidad, que toda mujer que esté ausente del trabajo por licencia de maternidad, tendrá derecho a una prestación monetaria que le garantice su mantenimiento y el de su hijo en condiciones de salud apropiadas y con un nivel de vida adecuado. El Convenio también dispone que los Estados ratificantes deberán garantizar que no se obligue a las embarazadas o a las madres en período de lactancia a realizar un trabajo que haya sido considerado como perjudicial para su salud o la de su hijo, así como prohíbe su despido durante el embarazo, o durante su ausencia por licencia de maternidad, o después de haberse reintegrado al trabajo, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, con el nacimiento del hijo y con sus consecuencias o la lactancia.

En cuanto a la protección de los niños, adquieren especial importancia los convenios fundamentales 138 sobre la edad mínima y 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, pues este último es concebido como una violación de los derechos humanos fundamentales ya que entorpece el desarrollo de los niños, y potencialmente les produce daños físicos y psicológicos para toda la vida. Se ha demostrado, además, que existe un fuerte vínculo entre la pobreza de los hogares y el trabajo infantil, y que este último perpetúa la pobreza durante generaciones, dejando a los hijos de los pobres fuera de la escuela, limitando sus posibilidades de ascender en la escala social. El Convenio sobre la edad mínima establece la edad mínima general para la admisión al trabajo o al empleo, en 15 años (13 para los trabajos ligeros) y la edad mínima para el trabajo peligroso, en 18 años (16 bajo determinadas condiciones estrictas). Brinda la posibilidad de establecer al principio la edad mínima general en 14 años (12, para los trabajos ligeros), cuando la economía y los servicios educativos están insuficientemente desarrollados (OIT, 2015c).

Por su parte, el Convenio fundamental 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, lo prohíbe pues se le concibe como medio de coerción o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; como método de movilización y de utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo; como castigo por haber participado en huelgas; y como medida de

discriminación racial, social, nacional o religiosa. Además, el trabajo forzoso u obligatorio es considerado como una de las peores formas de trabajo infantil en el Convenio 182. Finalmente, también en el ámbito de la protección de los niños y los menores se tiene el Convenio 6 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), entre otros, el que se encuentra pendiente de revisión por la OIT.

Cuadro 4
Convenios OIT en países de América Latina relacionados con etapas de ciclo de vida

Convenciones	Año	Contenidos fundamentales	Etapas
C006. Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria)	1919	Queda prohibido emplear durante la noche a personas menores de dieciocho años en empresas industriales, públicas o privadas, o en sus dependencias	Niñez y adolescencia
C087. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	1948	Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.	Edad de Trabajar
C098. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.	1949	Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo	Edad de Trabajar
C100. Convenio sobre igualdad de remuneración.	1951	Garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.	Edad de Trabajar
C102. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)	1952	Garantizar la concesión de prestaciones de asistencia médica, monetarias por enfermedad, desempleo, vejez, accidente del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivencia.	Edad de Trabajar y vejez
C105. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso.	1957	Suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio.	Niñez y adolescencia y Edad de Trabajar
C111. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).	1958	Llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación.	Edad de Trabajar
C131. Convenio sobre la fijación de salarios mínimos.	1970	Establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema.	Edad de Trabajar
C138. Convenio sobre la edad mínima.	1973	Seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores	Niñez y adolescencia
C 155. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores	1981	Prevé la adopción de una política nacional coherente sobre seguridad y salud en el trabajo, tomando en consideración las condiciones y las prácticas nacionales.	Edad de Trabajar
C158. Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo	1982	Establece el principio de que no se pondrá término a una relación de trabajo, salvo que exista para ello una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa	Edad de Trabajar
C161. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo	1985	Prevé el establecimiento de servicios de salud en el ámbito de la empresa,	Edad de Trabajar
C182. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil.	1999	Adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.	Niñez y adolescencia
C183. Convenio sobre la protección de la maternidad.	2000	Establece 14 semanas de prestaciones de maternidad para las mujeres a las que se aplica el instrumento.	Niñez y adolescencia
C187. Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.	2006	Promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud con vistas al logro progresivo de un medio de trabajo seguro y saludable.	Edad de Trabajar
C189. Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.	2011	Asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos	Edad de Trabajar

Fuente: Elaboración propia según OIT (2015a).

Entre los convenios cuya aplicación protegen las condiciones de trabajo en la *etapa de edad de trabajar*, se cuenta el C158 sobre la terminación de la relación de trabajo, C017 sobre la indemnización por accidentes del trabajo, C042 sobre las enfermedades profesionales, C087 sobre la libertad sindical y a protección del derecho de sindicación, C098 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, C100 sobre igualdad de remuneración, C111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y C131 sobre la fijación de salarios mínimos y con el convenio C102 sobre la seguridad social (norma mínima) que también aborda riesgos en la vejez.

Si consideramos aquellos que se aplican para proteger a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo se cuenta con la Recomendación 198 sobre la relación de trabajo de 2006, la que dispone que los Estados Miembros deberían formular y aplicar una política nacional que debería incluir medidas tendientes a dar orientaciones sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo, sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes, así como también medidas tendientes a luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas. (OIT 2015d).

En dicho ámbito también se inscriben en el Convenio 1 de la OIT sobre las horas de trabajo (industria) adoptado en 1919, que limitaba las horas de trabajo y disponía periodos adecuados de descanso para los trabajadores. Actualmente, las normas de la OIT sobre el tiempo de trabajo confieren el marco para la regulación de las horas de trabajo, de los periodos de descanso diarios y semanales, y de las vacaciones anuales. Además, las normas sobre el trabajo a tiempo parcial se han convertido en instrumentos de creciente relevancia para tratar cuestiones tales como la creación de empleo y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. (OIT 2015e)

En complemento con lo anterior, garantizar el acceso a salarios adecuados y regulares ha formado parte de las preocupaciones de la OIT, expresada mediante normas que disponen el pago regular de los salarios, la fijación de los niveles de los salarios mínimos, y el pago de los salarios debidos en caso de insolvencia del empleador (OIT 2015e). En particular, con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) obliga a los Estados que lo ratifiquen a establecer mecanismos de fijación del salario mínimo, para determinar, revisar periódicamente y ajustar las tasas de los salarios mínimos, que tengan fuerza de ley.

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos se plantea que deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo (OIT 2015g).

En cuanto al término de la relación de trabajo, el Convenio 158 (y la Recomendación 166) establece el principio de que no se pondrá término a una relación de trabajo, salvo que exista para ello una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa (OIT, 2015h).

En el ámbito de la protección ante la discriminación en el trabajo se han seleccionado tres convenios relevantes: El Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración, el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. En el primer caso, se trata de uno considerado fundamental y estipula que los Estados que lo ratifiquen deben garantizar a todos los trabajadores la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. (OIT, 2015i)

Por su parte, el Convenio 111, también incluido en los fundamentales, define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Dispone que los Estados que lo ratifiquen formulen y lleven a cabo una política nacional que promueva, mediante métodos adecuados a las

condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto. (OIT, 2015i op cit).

En cuanto al más reciente Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos y la Recomendación núm. 201, establecen que podrán tener los mismos derechos básicos que otros trabajadores, incluyendo horas de trabajo razonables, descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, un límite a los pagos en especie, información clara sobre los términos y las condiciones de empleo, así como el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo los de libertad sindical y negociación colectiva. Hay que tener en cuenta que se trata de un avance incuestionable pues en muchos casos las condiciones en las cuales se han desempeñado este tipo de trabajadores se ha asimilado al trabajo forzoso (OIT, 2015j).

En el área de las relaciones colectivas, dos son los convenios fundamentales que regulan la protección del ejercicio de los derechos de sindicación y de negociar colectivamente se entiende como un requisito necesario para la solidez de la negociación colectiva y del diálogo social. (OIT, 2015k)

El Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación establece el derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas sin autorización previa y éstas a su vez pueden afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores. El Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, por su parte, dispone que los trabajadores deberán gozar de una protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical, incluido el requisito de que un trabajador no se afilie a un sindicato o el de dejar de ser miembro de un sindicato o el de despedir a un trabajador en razón de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.

Además, se han seleccionado convenios internacionales que regulan la protección del acceso a la seguridad social de los trabajadores, en particular en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, la Constitución de la OIT establece el principio de protección de los trabajadores respecto de las enfermedades y de los accidentes del trabajo, el que está lejos de cumplirse en la práctica pues se estima que se pierde un 4% del PIB anual mundial como consecuencia de accidentes y enfermedades laborales (OIT, 2015l). Así, en 2003, la OIT adoptó un plan de acción para la seguridad y la salud en el trabajo denominado: “Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo” que incluye la introducción de una cultura de la seguridad y la salud preventivas, la promoción y el desarrollo de instrumentos pertinentes, y la asistencia técnica.

Los estándares internacionales a destacar en este ámbito son el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, y el Protocolo de 2002, el que prevé la adopción de una política nacional sobre la materia y acciones de los gobiernos y dentro de las empresas, para promover la seguridad y la salud en el trabajo, y mejorar las condiciones de trabajo, según las condiciones y las prácticas nacionales. También el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, el que prevé el establecimiento de servicios de salud en el ámbito de la empresa, a quienes se asignan funciones esencialmente preventivas y que son responsables de aconsejar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca del mantenimiento de un ambiente de trabajo seguro y saludable. Y más recientemente, el Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006 que tiene por objeto promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud con vistas al logro progresivo de un medio de trabajo seguro y saludable.

Finalmente, por su importancia para la *etapa de la vejez*, es necesario considerar el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), que establece la norma mínima para el nivel de las prestaciones de la seguridad social y las condiciones para poder acceder a las mismas. Comprende las nueve ramas principales de la seguridad social, es decir, asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familia, maternidad, invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

En todo caso, para que dicho Convenio pueda aplicarse cualesquiera sean las circunstancias nacionales, se ofrece a los Estados la posibilidad de su ratificación aceptando al menos tres de las nueve ramas, y posteriormente acatando las obligaciones derivadas de restantes, con lo que se permite alcanzar

progresivamente todos los objetivos establecidos en el Convenio. El nivel de prestaciones mínimas puede determinarse en relación con el nivel salarial del país de que se trate (véase Anexo, Cuadro 1). Pueden preverse asimismo excepciones temporales para aquellos países cuya economía y cuyos servicios médicos estén insuficientemente desarrollados, permitiéndoles, de este modo, restringir el ámbito de aplicación del Convenio y la cobertura de las prestaciones otorgadas.

Estrechamente vinculada con el Convenio 102 está la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social de 2012, al que proporciona orientaciones para establecer y mantener pisos de seguridad social y para poner en marcha pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social a niveles más elevados para el mayor número de personas posibles, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

2. Ratificaciones y puesta en vigor por países

En el Cuadro 5 se listan los Convenios que han sido ratificados y puestos en vigor por los países de América Latina y que, por lo tanto, forman parte de las legislaciones nacionales. Como es posible advertir, en el caso de los convenios fundamentales su aplicación se verifica en prácticamente todos los países analizados. Por el contrario, los convenios que registran un menor número de ratificaciones son el Convenio 158 de 1982 sobre el término de la relación de trabajo (sólo Venezuela (RB) lo ha ratificado); del mismo modo que el Convenio 183 sobre protección de la maternidad más actualizada en 2000, sólo ha sido ratificado por Cuba, aunque hay que considerar que instrumentos anteriores – como el Convenio 103 sobre la protección de la maternidad de 1952 aún están en vigor en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay (OIT, 2015b).

Cuadro 5
Convenios de la OIT ratificados y en vigor en países de América Latina

	C006	C87	C98	C100	C102	C105	C111	C131	C138	C155	C158	C161	C182	C183	C187	C189
Argentina	x	x	x	x		x	x		x	x			x		x	x
Bolivia (Estado Plurinacional de)		x	x	x	x	x	x	x	x				x			x
Brasil	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			
Chile	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x		x	^a
Colombia	x	x	x	x		x	x		x			x	x			x
Costa Rica		x	x	x	x	x	x	x	x				x			x
Cuba	x	x	x	x		x	x	x	x	x				x	x	
Ecuador		x	x	x	x	x	x	x	x				x			x
El Salvador		x	x	x		x	x	x	x	x			x			
Guatemala		x	x	x		x	x	x	x			x	x			
Honduras		x	x	x	x	x	x		x				x			
México		x		x	x	x	x	x		x		x	x			
Nicaragua	x	x	x	x		x	x	x	x				x			x
Panamá		x	x	x		x	x		x				x			
Paraguay		x	x	x		x	x		x				x			x
Perú		x	x	x	x	x	x		x				x			
República Dominicana		x	x	x		x	x		x				x			
Uruguay		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x
Venezuela (República Bolivariana de)	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x			

Fuente: Elaboración propia según OIT (2015).

^a Entrará en vigor el 10 de junio de 2016.

Si consideramos los convenios de más reciente aprobación, como lo son el C187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de 2006 se observa un menor grado de ratificaciones entre los países, aunque hay que considerar que el Convenio 17 sobre la indemnización por accidentes del trabajo ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Colombia, México, Nicaragua y Panamá y que Convenio 42 sobre las enfermedades profesionales ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras, México y Panamá. En cambio el C189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos pese a que fue aprobado en 2011, muestra un proceso de ratificación relativamente más rápido. En cuanto al Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima), algo menos de la mitad de los países considerados lo han ratificado y puesto en ejecución.

Finalmente, se observa que de los 16 convenios seleccionados, Argentina y Uruguay presentan el mayor número de ratificaciones; que la mayoría de los países han ratificado entre 11 y 9 convenios; que Honduras, Paraguay y Perú han ratificado la mitad de éstos, y que sólo 7 lo han sido en República Dominicana.

3. Garantías constitucionales

Una segunda fuente jurídica de normas laborales es posible encontrarla en la respectivas Constituciones de los países. Una constitución es la norma suprema de un Estado de derecho soberano, que fija los límites y define las relaciones entre los poderes del Estado con sus ciudadanos. Así, se trata del conjunto de reglas fundamentales que se aplican al ejercicio del poder estatal y tiene supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico.

En el Cuadro 5 se sintetizan las referencias encontradas en los textos constitucionales de países de América Latina sobre las materias laborales bajo análisis, considerando las etapas del ciclo de vida. Así, es posible constatar que en todos los países considerados existen artículos en los que hace explícita mención al trabajo remunerado. Como un derecho en la mayoría de ellos considerado bajo la libertad de trabajo (Chile y Costa Rica), o como función social (El Salvador); concibiéndolo una obligación procurar el pleno empleo, y que éste ha de ser protegido y organizado bajo principios de justicia social.

En cuanto a las materias específicas, si bien no todas las de interés para el presente análisis aparecen mencionadas, es frecuente que se declare la protección a la maternidad, descanso remunerado y lactancia, la prohibición del trabajo forzado e infantil, y regulación del trabajo de menores en algunos casos. En todo caso, llama la atención que a pesar de que algunos países incluyan en sus respectivas constituciones la protección a la maternidad, muchos de ellos no han ratificado y puesto en vigor el Convenio 183 o algunos de los anteriores sobre la misma materia.

Por su parte, respecto de las protecciones en la edad de trabajar es frecuente la garantía de un salario mínimo para los trabajadores y jornadas de trabajo reguladas, el derecho a ser amparado por los mecanismos de la seguridad social ante las diversas contingencias en la vida activa, así como la protección ante el despido injustificado, la equidad salarial y a un ambiente de trabajo en condiciones de salud y seguridad son temas recurrentes que se garantizan en los distintos países de la región. Sin embargo, hay 7 países de los 19 considerados que no han ratificado el convenio sobre salario mínimo y ningún país ha ratificado los tres convenios seleccionados sobre seguridad y salud en el trabajo, siendo ésta un área en la que se presenta una mayor inconsistencia con las garantías declaradas al nivel constitucional. Esta particularidad también se presenta, aunque con menor intensidad, en materia de la protección en la vejez y el grado de ratificación del convenio 102 de norma mínima en seguridad social.

Cuadro 6
Protección constitucional ante riesgos según etapas del ciclo de vida en países de América Latina

País / Año	Síntesis descriptiva	Etapas	Dimensiones
Argentina 1994	Art. 14 bis. El trabajo gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Protección integral de la familia. Salario mínimo, seguro social y protección ante despido arbitrario Jubilaciones y pensiones
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2009	(Art. 45) Derecho a seguridad social, al trabajo digno (Art.46) y se prohíbe el trabajo forzado y el infantil (Art. 61).	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Inamovilidad de embarazadas y prohibición trabajo forzado e infantil. Salario mínimo, seguridad y salud laboral y protección ante el despido injustificado. Derecho a la jubilación, universal, solidario y equitativo
Brasil 2001	Art. 7 Protección del empleo y ante el desempleo. Salario mínimo, protección a la maternidad y paternidad y riesgos del trabajo.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Licencia paternidad, guarderías, prohibición trabajo menores. Salario mínimo, prevención de riesgos y seguro de desempleo No hay mención explícita.
Chile 2005	Art. 16 La libertad de trabajo, su protección y no discriminación. Derecho a negociación colectiva en empresa y a la seguridad social.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	No hay mención explícita. Derecho a la seguridad social. Concede jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia.
Colombia 1991	Art. 25 Derecho al trabajo digno y justo. Art. 43 - 44 Protección a la maternidad, toda explotación laboral de niños y seguridad social.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Protección maternidad y contra explotación laboral y trabajos riesgosos Salario mínimo y seguridad social de carácter obligatorio Garantiza seguridad social integral y subsidio alimentario por indigencia
Costa Rica 1949	Art. 56 El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo y a un salario mínimo (Art. 57).	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Art. 71 Protección especial a mujeres y a menores de edad en su trabajo. Derecho a salario mínimo, seguros sociales y protección ante el despido. No hay mención explícita.
Cuba 1992	Art. 45 El trabajo es un derecho y es remunerado conforme a su calidad y cantidad y lo garantiza el sistema económico socialista.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	No hay mención explícita. Equidad salarial, asistencia en salud y seguridad y salud laboral. No hay mención explícita.
Ecuador 2008	Art. 33 El trabajo es un derecho. El Estado garantiza retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente aceptado.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Protección contra explotación laboral y prohíbe trabajo de menores. Derecho a un ambiente de trabajo con salud, higiene y bienestar. El Estado garantiza a adultos mayores, entre otros, jubilación universal.
El Salvador 2014	Art. 37 El trabajo es una función social. El Estado buscará asegurar al trabajador las condiciones de una existencia digna.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Descanso remunerado por maternidad, salas cuna y prohíbe trabajo menores. Salario mínimo, seguridad social y protección ante despido arbitrario. No hay mención explícita.

Cuadro 6 (conclusión)

País / Año	Síntesis descriptiva	Etapas	Dimensiones
Guatemala 1993	Art. 101 El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral debe organizarse según principios de justicia social.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Descanso remunerado por maternidad, salas cuna y prohíbe trabajo menores. Salario mínimo, seguridad social y protección ante despido arbitrario. Jubilaciones del Estado con servicios médicos del IGSS.
Honduras 2005	Art. 127 Derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Descanso remunerado por maternidad, salas cuna y prohíbe trabajo menores. Salario mínimo, seguridad social y protección ante despido arbitrario. No hay mención explícita.
México 2014	Art. 123 Derecho al trabajo digno y socialmente útil; se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Descanso remunerado por maternidad y lactancia. Salarios mínimos, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo. La seguridad para jubilación, invalidez, vejez y muerte.
Nicaragua 1995	Art. 80 El Estado procurará la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen los derechos fundamentales de la persona.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Protección remunerada embarazo, prohíbe trabajo menores. Salario mínimo y prestaciones sociales. Seguridad y salud laboral. Seguridad social para protección integral en casos de invalidez y vejez, y otros.
Panamá 1994	Art. 60 Obligación del Estado para promover el pleno empleo y asegurar las condiciones necesarias a una existencia decorosa	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Descanso remunerado por maternidad con todos los derechos laborales. Sueldo mínimo, seguridad y salud laboral y protección por despido arbitrario. El Estado podrá mejorar los servicios de seguridad social de jubilaciones
Paraguay 1992	Art. 86 Derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas, con derechos irrenunciables.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Maternidad protegida, descanso remunerado y derechos del menor trabajador. Sueldo mínimo, seguridad y salud laboral y protección por despido arbitrario. Régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos.
Perú	Art. 22 El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Protege a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. Derecho seguridad social, salario mínimo y protección por despido arbitrario. No hay mención explícita.
República Dominicana 2002	Art. 8 Libertad de trabajo y condiciones de trabajo. Seguros sociales y toda protección necesaria en favor de los trabajadores.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	No hay mención explícita. Salario mínimo y afiliación a seguros sociales Seguridad Social ante desocupación, enfermedad, incapacidad y vejez.
Uruguay 1996	Art. 53 El trabajo está bajo la protección especial de la ley.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	El trabajo de mujeres y de menores 18 años será reglamentado y limitado. Justa remuneración; límite a jornada y descanso semanal e higiene. La pensión de vejez, derecho para quien llegue al límite de edad productiva.
Venezuela (República Bolivariana de) 1999	Art. 87 El Estado garantizará que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa.	Niñez y adolescencia Edad de trabajar Vejez	Estímulo a jóvenes para su tránsito productivo hacia la vida adulta. Derecho a seguridad social, salario mínimo vital, seguridad y salud laboral. Pensiones mínimas y derecho al trabajo a ancianos que lo deseen.

Fuente: Elaboración propia según documentos de cada país.

4. Códigos del Trabajo

El siguiente nivel de fuente jurídica de las normas laborales lo proporciona el Código del Trabajo, un conjunto de normas sistematizadas que regulan las relaciones entre los empleadores y los trabajadores. Se trata en consecuencia de marcos regulatorios especialmente concebidos para asegurar un conjunto de derechos y obligaciones que emanan de la relación laboral.

En el Cuadro 6 se presenta información sistematizada que prueba la existencia de regulaciones laborales entre los países de América Latina, y se proporciona información sobre las versiones más recientes. Típicamente, los códigos del trabajo contienen normas que regulan el contrato individual en aspectos específicos del trabajo de menores, de las jornadas, las remuneraciones y su protección y de los permisos y feriados, así como también de los contratos especiales para grupos de trabajadores. En capítulos especiales se desarrollan normas sobre la protección a la maternidad y la vida familiar, discriminación laboral y protección ante riesgos de accidentes y enfermedades laborales, entre otros. Finalmente, suelen incluir normas que regulan la constitución de las organizaciones sindicales y su funcionamiento, regulaciones de los procesos de negociación colectiva y sobre la inclusión en los sistemas de seguridad social.

Es necesario tener en cuenta que la matriz de regulaciones laborales de los países de la región si bien fue alterada en los años ochenta y noventa con el objetivo de imprimir flexibilidad laboral al funcionamiento de los mercados de trabajo, como fue discutido con anterioridad, desde entonces dicha tendencia ha sido parcialmente revertida. Como lo señala Bensusán (2013), la flexibilización de las regulaciones no resolvió los problemas del mercado de trabajo, sino que los agravó, ampliando la brecha entre los trabajadores y generando nuevas desigualdades⁹. Y como reacción a ello, algunos países de la región han revitalizado la intervención estatal, fortalecido a los sindicatos y han impulsado la implementación de políticas públicas orientadas a generar empleos de calidad y proporcionar mayor protección social.

En efecto, Weller (2009) afirma que en la década de 2000, en general no hubo reformas flexibilizadoras profundas, y que ello coincidió con una actitud de mayor cautela frente a las propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005) que se registró en el debate internacional, y que las medidas de esta naturaleza se concentraron en la pequeña y en la microempresa, o en sectores específicos como la agro exportación en Perú.

En cambio, advierte que las reformas más recientes, han puesto énfasis en la revisión de las relaciones laborales colectivas para ajustarlas a las normas de la OIT, reforzar la negociación colectiva y, en algunos casos, extenderla a nuevos grupos de trabajadores. Por su parte, las aplicadas en el ámbito de las relaciones laborales individuales han tenido un sello protector. Es el caso de Chile, donde se redujo el número de horas semanales de trabajo y se aumentó el pago de las indemnizaciones en caso de despido injustificado y en Argentina, al aumentar el monto de las indemnizaciones por despido, especialmente en caso de trabajadores de poca antigüedad. Además, en varios países se restringió el uso de horas extras o se aumentó el pago correspondiente.

Además, los gobiernos han tomado medidas correctivas para reducir la precariedad de los puestos de trabajo y subsanar las deficiencias existentes en la protección social, como aumentar el salario mínimo (Argentina, Uruguay, Brasil y Chile), restringir los contratos temporales (Argentina y Bolivia) y reglamentar la subcontratación (Chile, Colombia, Perú y Uruguay). Fraile (2009) destaca que la Pensión Básica Solidaria (PBS) adoptada recientemente en Chile ha marcado un hito importante en el régimen de bienestar social más liberal de la región, siguiendo los pasos dados por Brasil y Bolivia con sus sistemas de pensiones rurales.

⁹ Véase además Tokman (2004, 2011) y Fitoussi y Rosanvallon (1997).

Cuadro 7
Códigos del trabajo en países de América Latina

País	Año	Código del Trabajo	Síntesis de contenidos
Argentina	2004	Ley N° 25.877 sobre Régimen Laboral	Nuevo ordenamiento del régimen laboral que implica otorgar derechos individuales a los trabajadores y pasantes, preaviso, promoción del empleo, derecho colectivo del trabajo, procedimiento negociación colectiva y fortalecimiento de Inspección del trabajo.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1942	Ley General del Trabajo	Determinan derechos y obligaciones emergentes del trabajo, excepto agrícola (disposición especial). Se aplica también a explotaciones del Estado y cualquier asociación pública o privada, aunque no persiga fines de lucro.
Brasil	1943	Decreto de Ley N° 5.452	Se aprueba la Codificación de las Leyes del Trabajo, regularizando las relaciones individuales y colectivas de trabajo.
Chile	2002	Decreto con fuerza de ley N° 1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo	Regula contrato individual de trabajo, en especial la capacidad para contratar y los contratos de trabajo de menores, jornada de trabajo, remuneraciones, el feriado anual y los permisos, la terminación del contrato y estabilidad del empleo; Regula la protección de maternidad y el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; presentación y tramitación del proyecto de contrato colectivo, mediación, arbitraje laboral, huelga y cierre temporal de la empresa y el procedimiento judicial.
Colombia	1948	Decreto N° 2.158 Código Procesal del Trabajo	Aborda, entre otras cuestiones, jurisdicción, competencia, ministerio público, conciliación, demanda y respuesta, representación judicial, incidentes, actuación, notificaciones, audiencias, poderes del juez, pruebas, recursos, procedimiento ordinario, casación, procedimientos especiales y arbitramento
	1961	Decretos 2.663 y 3.743 Código Sustantivo del Trabajo	Busca lograr la justicia en las relaciones que surgen entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.
Costa Rica	1943	Código del Trabajo	Regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, de acuerdo con los principios cristianos de Justicia.
El Salvador	1972	Código de Trabajo con reformas incorporadas hasta julio de 1995	Regula el derecho individual del trabajo, el régimen del contrato de trabajo, contratos y regímenes especiales de trabajo, salario y jornada de trabajo; el derecho colectivo del trabajo, disposiciones sobre sindicatos, convenios colectivos, reglamentos internos de trabajo; seguridad e higiene del trabajo; y derecho procesal del trabajo, entre otros aspectos.
Guatemala	1961	Decreto N° 1.441 que promulga el texto modificado del Código de Trabajo.	Regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo y crea instituciones para resolver sus conflictos
Honduras	1959	Decreto N° 189 que promulga el Código del Trabajo	Regula, entre otros, contratos de trabajo, regímenes especiales, jornadas, descansos y salarios, protección de los trabajadores durante el desempeño de sus labores, organizaciones sociales, y conflictos colectivos de trabajo

Cuadro 7 (conclusión)

País	Año	Código del Trabajo	Síntesis de contenidos
México	2012	Ley Federal del Trabajo	Las normas de trabajo buscan conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Reforma a la LFT de 1970.
Nicaragua	2012	Ley N° 815 de Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social	Contiene los principios y procedimientos del juicio del trabajo y de la seguridad social, regulando, a la vez, las formas y modalidades de ejecución de las sentencias en tal ámbito jurisdiccional
	1996	Ley N° 185 que dicta el Código del Trabajo	Regula las relaciones de trabajo estableciendo los derechos y deberes mínimos de empleadores y trabajadores.
	1971	Decreto del Gabinete 252 que aprueba el Código de Trabajo	Regula las relaciones individuales de trabajo; trata sobre los riesgos profesionales y crea sanciones al respecto; regula las relaciones colectivas de trabajo; y trata sobre las normas procesales
Panamá	1995	Ley N° 44 que dicta normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales	Se reemplazan numerosas disposiciones, en particular sobre la reglamentación de las agencias privadas de colocación de empleados, descansos, salario, contrato de trabajo, protección de la maternidad, derechos de los trabajadores y obligaciones de los empleadores, despido, derechos sindicales, convenios colectivos, y además, se establece un fondo de cesantía.
Paraguay	1993	Ley N° 213 que establece el Código del Trabajo	Establece las condiciones de contratos individuales de trabajo, derechos y obligaciones, salarios mínimos, vacaciones pagadas, libertad sindical, y seguridad social.
Perú	2010	Ley N° 29.497 Nueva Ley procesal del Trabajo	El proceso laboral se inspira, entre otros, en los principios de intermediación, oralidad, concentración, celeridad, economía procesal y veracidad
República Dominicana	1992	Ley N° 16.92 que aprueba el Código de Trabajo	Regulación privada de las condiciones del contrato de trabajo, la regulación oficial de las condiciones ordinarias de trabajo, aumento y protección salarial, protección de la maternidad, trabajo de menores y formación profesional.
Venezuela (República Bolivariana de)	2012	Dec. N° 8.938 Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras	Protege al trabajo como hecho social y garantiza los derechos de los trabajadores creadores de la riqueza socialmente producida y sujetos protagónicos de los procesos de educación y trabajo para alcanzar los fines del Estado democrático y social de derecho y de justicia
	2002	Ley Orgánica Procesal del Trabajo	Garantiza la protección de los trabajadores en los términos de la Constitución de la República, y las leyes, así como el funcionamiento, para trabajadores y empleadores, de una jurisdicción laboral autónoma, imparcial y especializada.

Fuente: Elaboración propia en base a sitios oficiales de los países y NATLEX de la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, y producto de la última crisis de 2008, varios países han formulado políticas macroeconómicas anticíclicas para minimizar las repercusiones de los ajustes en el empleo y en los salarios y reformados los seguros de desempleo. También se han ampliado las transferencias de ingresos selectivas a las familias pobres y a los trabajadores del sector informal, y adoptado políticas activas de mercado de trabajo.

Un análisis más detallado sobre el contenido de las regulaciones laborales, según etapas del ciclo de vida y riesgos principales de desprotección, se presenta en el Cuadro 7.

Al considerar la etapa de protección al recién nacido y los riesgos de inserción precaria temprana en el mercado de trabajo, destacan entre los países las regulaciones de protección a la maternidad, por la vía de asegurar el descanso obligatorio y remunerado. Este es el caso de la prohibición expresa de restringir contratos de trabajo por matrimonio o embarazo en Brasil, Ecuador y El Salvador, por ejemplo. En Panamá en cambio se establecen condicionantes, ya que se ha dispuesto que la mujer que se encuentre en estado de gravidez sólo podrá ser despedida por causa justificada y previa autorización judicial. Por otra parte, se presenta una multiplicidad de regulaciones sobre el derecho al pre y post natal como en Chile, donde se establecen 6 y 12 semanas respectivamente; 6 y 6 semanas en República Dominicana y 6 y 20 semanas respectivamente en Venezuela (RB).

Del mismo modo, se establecen disposiciones que obligan al empleador a establecer centros de cuidados, lactancia y alimentación en las empresas, bajo diversas las modalidades de salas cuna, guarderías o centros de atención pre – escolar. En efecto, en Brasil se trata de instituciones de carácter público, en Colombia operan Centros de Atención Integral al preescolar menor de siete años, para los empleados públicos y privados, o el Instituto Mexicano de Seguro Social en México. Otras modalidades operan al nivel de empresas a las que se les exige disponer el acceso a este tipo de instalaciones, según el número de trabajadoras: más de 20 en Chile, Honduras y Venezuela (RB); más de 30 en Costa Rica y Guatemala y más de 50 en Colombia.

También es frecuente además, la existencia de disposiciones que prohíben el trabajo infantil o de menores y de aquéllas que regulan el trabajo de adolescentes, no obstante que el límite de edad varíe según los países. Así, por ejemplo, en Chile se prohíbe el trabajo de menores de 18 años en faenas peligrosas, y se establecen multas por la contratación de menores sin la protección de resguardos legales, y su incumplimiento es sancionado con multas al empleador. Disposiciones similares son aplicadas en Nicaragua y en Ecuador; a menores de 18 años en Honduras; menores de 15 años en Paraguay y menores de 14 en Guatemala. El trabajo de los adolescentes también es regulado en Bolivia mediante los contratos de aprendices y en Brasil (para menores de 14 años), y con otros límites de edad y exigencias de un representante legal en EL Salvador, México y Paraguay.

Para la etapa de la vida laboral, entre las regulaciones destinadas a garantizar condiciones de trabajo adecuadas para enfrentar los riesgos de precariedad y desprotección es posible advertir marcadas regularidades entre los países analizados.

En efecto, se advierte la existencia de normas que aseguran el derecho a percibir al menos un salario mínimo establecido según las modalidades especiales de cada país. Por otra parte, en todos los casos, hay normas que regulan el acceso y reconocen la obligación de proteger al trabajador ante accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Esta responsabilidad recae siempre en el empleador, la que no se circunscribe a garantizar una indemnización en caso de producirse un accidente o una enfermedad profesional (la que puede implementada mediante la contratación de un seguro) sino que especialmente a disponer de las condiciones de seguridad adecuadas para prevenirlos. La suspensión de faenas ante riesgo grave o inminente es aplicada en Argentina, por ejemplo y en la generalidad de los casos se establecen multas por incumplimiento de las normas.

También recae en el empleador la obligación de inscribir al empleado en los sistemas de seguridad social. Del mismo modo que en todos los países se cuenta con regulaciones que protegen al trabajador ante el despido arbitrario. Se trata de garantizar un pago en compensación por el incumplimiento del contrato por parte del empleador o cuando “no existe causa justificada” para despedir a un trabajador.

Además, en los respectivos códigos del trabajo se encuentran incluidas las materias destinadas a asegurar el derecho al acceso a la protección de los sistemas de seguridad social y, para el caso de la vejez, la correspondiente protección después de la vida activa, bajo condiciones diversas dependiendo del país considerado.

Además de cumplir con la obligación de inscribir a los trabajadores en los seguros sociales, también debe informarles de los aportes efectuados, como en Argentina. Por otra parte, con frecuencia, se considera como causa justa para poner término al contrato de trabajo si el trabajador se hace beneficiario de una pensión o jubilación, como en Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador y en muchos casos, se establece una compensación monetaria, ya sea como un monto equivalente a desahucio en República Dominicana, a un salario adicional en Nicaragua o a los aportes enterados en el Fondo de Vivienda en México.

También se advierten situaciones especiales, como el retiro forzoso a mayores de 65 años en Bolivia, salvo acuerdos de permanencia no mayores a 3 años o como en El Salvador, donde tienen derecho ser jubilados por sus empleadores aquellos trabajadores que se hayan prestado servicios por 25 años en forma continua o discontinua.

Cuadro 8
Regulaciones laborales de los códigos del trabajo en países de América Latina frente a riesgos principales según etapas del ciclo de vida

País	Etapas	Dimensiones
Argentina	Niñez y adolescencia	Art. 35 el Ministerio realizará acciones para erradicar el trabajo infantil
	Edad de trabajar	Art. 6 Garantías de Seguro Social sin afecciones. Art. 32 Se ordena suspensión inmediata de laborales si trabajo implica riesgo grave o inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores. Art. 4 Indemnización por despido sin causa justa Art. 20 El tribunal dispone del cese inmediato del comportamiento violatorio del deber de negociar de buena fe y sanciona a la parte incumplidora con multa.
	Vejez	Art. 20 El empleador debe informar a sus trabajadores sobre aportes convenidos al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en caso declararse en crisis.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Niñez y adolescencia	Art. 62 Las empresas de más de 50 trabajadores mantendrán salas cuna. Art. 58 Se prohíbe el trabajo de los menores de 14 años, salvo el caso de aprendices. Art. 63 Patronos que tengan a su servicio a mujeres y niños deben garantizar salud física y comodidad en el trabajo.
	Edad de trabajar	Art. 52 La remuneración o salarios no puede ser inferior al mínimo. Art. 97 Se instituye para la protección del trabajador en los casos de riesgos profesional el Seguro Social Obligatorio a cargo del patrono. Art. 67 El patrono está obligado a adoptar todas las precauciones necesarias para la vida, la salud y moralidad de sus trabajadores Art. 79 Toda empresa o establecimiento de trabajo está obligado a pagar a los empleadores, obreros o aprendices las indemnizaciones previstas por accidentes o enfermedades profesionales.
	Vejez	Art. 66 Obliga a retiro forzoso a empleados mayores de 65 años, salvo acuerdos de permanencia no mayores a 3 años.
Brasil	Niñez y adolescencia	Art. 397 Existencia de organismos públicos destinados para el cuidado de niños o subvenciones para trabajadores aplicadas a guarderías infantiles Art. 403 Se prohíbe cualquier trabajo en menores de 16 años, salvo en condición de aprendiz, si es mayor de 14 años. Art. 391 Par. Único prohíbe restricciones aplicadas a contratos por motivos de matrimonio o embarazo en mujeres. Art. 76 El salario mínimo es la paga básica que recibe el trabajador, independientemente si es rural o urbano, mujer u hombre, etc. Art. 161 El Delegado Regional del Trabajo que considere existencia de riesgo laboral inminente puede tomar medidas de clausura o exigencias de re equipamiento.
	Edad de trabajar	Art. 12 Establece que los preceptos relacionados con el régimen de Seguro Social son objeto de ley especial. Art. 166 La empresa está obligada a entregar equipamiento de seguridad a sus empleados, de manera gratuita, en caso de realizar labores de riesgo. Art. 392 Inc. 4 Se garantiza a la empleada durante su embarazo la transferencia de funciones y flexibilidad de horario, sin pérdida de salario ni derechos. Art. 510 En caso de no cumplir con las prohibiciones de la Ley, la empresa puede ser multada hasta un salario mínimo regional, sin perjuicio de más determinaciones legales.
	Vejez	Art. 126 El ministerio emitirá las instrucciones necesarias para la supervisión del recibimiento de salarios mínimos. Asimismo, lo harán los Institutos Fiscales de Jubilaciones y Pensiones (para el caso de las jubilaciones).
Chile	Niñez y adolescencia	Art. 14 Los menores de 18 años no serán admitidos en trabajos ni en faenas que requieran fuerzas excesivas, ni en actividades que puedan resultar peligrosas para su salud, seguridad o moralidad. Art. 14 El empleador que contrate a un menor de 21 años sin haber cumplido los requisitos dispuestos por la ley deberá pagar una multa de 3 a 8 unidades tributarias mensuales, la que se duplicará en caso de reincidencia. Art. 195 Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él. Art. 203 Las empresas con más de 20 trabajadoras de cualquier edad o estado civil deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo.

Cuadro 8 (continuación)

País	Etapas	Dimensiones
	Edad de trabajar	<p>Art. 42 Establece que el sueldo no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual. Se exceptúan de esta norma sólo aquellos trabajadores que no deban cumplir jornada ordinaria.</p> <p>Art. 209 El empleador es responsable de obligaciones que se originan del seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>Art. 154 Se establece en el reglamento interno de las empresas, establecimientos, faenas o unidades económicas las normas e instrucciones de prevención, higiene y seguridad que deban observarse en ellas.</p> <p>Art. 40 Se establece monto y recibimiento de indemnizaciones correspondientes al promedio de remuneraciones percibidas por el trabajador durante la vigencia de su contrato o de los últimos 11 años del mismo.</p>
	Vejez	<p>Art. 166 Los trabajadores no afectos al sistema de pensiones se afiliarán a alguna administradora de fondos de pensiones, para el solo efecto del cobro y administración del aporte a que se refiere el artículo 165.</p>
Colombia	Niñez y adolescencia	<p>Art. 238 Inc. 3ro Se crean los centros de atención integral al preescolar para los hijos menores de 7 años de empleados públicos y privados.</p> <p>Art. 236 Inc. 1ro Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a licencia de 12 semanas en fase de parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso.</p> <p>Art. 245 Las empresas en donde presten servicios más de 50 trabajadoras, el empleador está obligado a fundar y sostener una sala cuna dedicada al cuidado de los hijos menores de 2 años de ellas.</p>
	Edad de trabajar	<p>Art. 108 El reglamento debe contener una serie de disposiciones normativas entre las cuáles se encuentra el salario mínimo legal.</p> <p>Art. 150 Se permiten descuentos y retenciones por pago de cuotas sindicales y de cooperativas y cajas de ahorro autorizadas, también en el caso del pago de cuotas al seguro social obligatorio y de sanciones disciplinarias impuestas de conformidad con el reglamento del trabajo debidamente aprobado.</p> <p>Art. 219 El empleador puede asegurar en una compañía de seguros, los riesgos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores. El empleador es quien debe al trabajador o a sus beneficiarios las prestaciones establecidas por la ley.</p> <p>Art. 108 El reglamento debe contener una serie de disposiciones normativas entre las cuáles se encuentran las indicaciones para evitar que se realicen los riesgos profesionales e instrucciones para prestar los primeros auxilios en caso de accidente.</p> <p>Art. 64 En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.</p>
	Vejez	<p>Art. 63 Se consideran causas justas para dar término al contrato, entre otros, el reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa.</p>
Costa Rica	Niñez y adolescencia	<p>Art. 100 Todo patrono con más de 30 trabajadoras queda obligado a acondicionar un local para que las madres amamanten sin peligro a sus hijos.</p> <p>Art. 47 Los contratos de trabajo para mayores de 12 años y menores de 15 deben celebrarse con el respectivo representante legal, o en otro caso, con el Patronato Nacional de la Infancia.</p>
	Edad de trabajar	<p>Art. 193 Todo patrono está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros.</p> <p>Art. 177 Todo trabajador tiene derecho a un salario mínimo que cubra necesidades normales el que se fijará periódicamente.</p> <p>Art. 274 Se crea el Consejo de Salud Ocupacional para, entre otras cosas, llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo.</p> <p>Art. 85 Son causas que terminan con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y sin que se extingan los derechos de éste o de sus causahabientes para reclamar y obtener el pago de las prestaciones e indemnizaciones que pudieran corresponderles en virtud de lo ordenado por el presente Código o por disposiciones especiales: La muerte del trabajador.</p>
	Vejez	<p>Art. 85 Son causas que terminan con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y sin que se extingan los derechos de éste o de sus causahabientes para reclamar y obtener el pago de las prestaciones e indemnizaciones que pudieran corresponderles en virtud de lo ordenado por el presente Código o por disposiciones especiales: (...) Cuando el trabajador se acoge a beneficios de jubilación.</p>
Ecuador	Niñez y adolescencia	<p>Art. 137 Se prohíbe ocupar a menores de 18 años para trabajos en industrias o tareas peligrosas e insalubres.</p> <p>Art. 153 Impide dar por terminado contrato o reemplazar a la trabajadora embarazada en el período de 12 semanas de descanso pre y posnatal.</p>

Cuadro 8 (continuación)

País	Etapas	Dimensiones
		<p>Art. 17 Los trabajadores contratados por hora serán obligatoriamente afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</p> <p>Art. 81 Los sueldos y salarios se estipulan libremente, pero en ningún caso pueden ser inferiores a los mínimos legales.</p> <p>Art. 410 Los empleadores están obligados a asegurar a sus trabajadores condiciones de trabajo que no presenten peligro para su salud o su vida.</p>
	Edad de trabajar	<p>Art. 353 El empleador está obligado a cubrir las indemnizaciones y prestaciones establecidas por ley, en todo caso de accidente o enfermedad profesional, y siempre que el trabajador no estuviera siendo cubierto por el régimen del Seguro Social.</p> <p>Art. - Los empleadores que por no observar las normas de prevención, seguridad e higiene en el trabajo causaren que el trabajador sufra enfermedad profesional o accidente de trabajo que motive una discapacidad o lesión corporal o perturbación funcional serán sancionados.</p>
	Vejez	Art. 216 Los trabajadores que por 25 años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores.
	Niñez y adolescencia	<p>Art. 114 Los menores de 14 años y los que habiendo cumplido esa edad sigan sometidos a la enseñanza obligatoria no podrán ser ocupados en trabajo alguno (...) Se autoriza a los mayores de 12 años para trabajar, siempre y cuando sean trabajos ligeros, que no perjudiquen su salud ni desarrollo, tampoco su asistencia a la escuela, a programas de participación u orientación o formación profesional.</p> <p>Art. 113 Desde que comienza el estado de gravidez hasta que concluya el descanso posnatal, el despido de hecho o el despido con juicio previo no producirán la terminación del contrato de la mujer trabajadora, excepto cuando la causa de éstos haya sido anterior al embarazo, pero aun en este caso, sus efectos no tendrán lugar sino hasta inmediatamente después de concluido el descanso.</p>
El Salvador	Edad de trabajar	<p>Art. 122 El salario se estipulará libremente, pero no será inferior al mínimo fijado de las maneras establecidas por el Código del Trabajo.</p> <p>Art. 132 El salario no se puede compensar. Podrá retenerse hasta en un 20% para cubrir en conjunto obligaciones alimenticias, cuotas sindicales, cotización al seguro social e impuestos.</p> <p>Art. 50 Inc. 17 El patrono podrá dar por terminado el contrato de trabajo sin incurrir en responsabilidad por, entre otras causas, contravenir el trabajador en forma manifiesta y reiterada las medidas preventivas o los procedimientos para evitar riesgos profesionales.</p> <p>Art. 6 En los casos de riesgos profesionales, jubilación y otros semejantes en que se hubieren contraído, voluntaria o forzamente, obligaciones que deben pagarse en forma de pensión, el patrono sustituto será el único responsable y quedará obligado a su pago, a partir de la sustitución.</p> <p>Art. 347 Las indemnizaciones a que está obligado el empleador en los casos de muerte o incapacidad permanente, sea total o parcial, deberán pagarse íntegras, sin que pueda deducirse de ellas las cantidades erogadas por el patrono para gastos de curación y restablecimiento.</p>
	Vejez	Art. 337 Las indemnizaciones por muerte del trabajador se pagan como pensiones. Si el trabajador tuviera más de 50 años, la pensión entregada al cónyuge será vitalicia.
	Niñez y adolescencia	<p>Art. 155 Todo patrono con más de 30 trabajadoras está obligado a acondicionar un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de 3 años y dejarlo allí durante la jornada laboral</p> <p>Art. 147 El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual o moral</p> <p>Art. 148 Prohíbe el trabajo de los menores de 14 años.</p>
Guatemala	Edad de trabajar	<p>Art. 103 Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales (material, moral y cultural) y que le permita satisfacer sus deberes como jefe de familia.</p> <p>Art. 281 En caso de que se comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el inspector de Trabajo o Trabajador Social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo que él fije se ajuste a derecho.</p> <p>Art. 197 El empleador deberá indemnizar por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene, entre otras cosas, por no cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias para la prevención de accidentes y riesgos de trabajo.</p>
	Vejez	Art. 82 Si se despide a un trabajador por enfermedad o invalidez permanente o vejez, no está obligado a pagar indemnización si el asalariado está protegido por IGSS y quede devengada, desde el momento del cese de contrato, una pensión de invalidez, enfermedad o vejez.
Honduras	Niñez y adolescencia	<p>Art. 142 Local para cuidado y alimentación de hijos menores de 3 años y que puedan dejarlos bajo cuidado durante su jornada laboral obligatorio de implementar a todo patrono que tenga a más de 20 trabajadoras.</p> <p>Art. 127 El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral.</p> <p>Art. 128 Los menores que no hayan cumplido 16 años de edad y las mujeres no podrán desempeñar las labores que por ley se señalen como insalubres o peligrosas.</p> <p>Art. 142 Local para cuidado y alimentación de hijos menores de 3 años y que puedan dejarlos bajo cuidado durante su jornada laboral obligatorio de implementar a todo patrono que tenga a más de 20 trabajadoras.</p> <p>Art. 100 Son causas de suspensión de los contratos de trabajo sin responsabilidad para las partes, entre otros casos, el descanso pre y posnatal, licencias, descansos y vacaciones.</p>

Cuadro 8 (continuación)

País	Etapas	Dimensiones
	Edad de trabajar	Art. 381 Salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural. Art. 430 Los empleadores deben asegurar a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización.
	Vejez	Art. 392 Es obligación del empleador acatar y hacer cumplir las medidas de prevención de riesgos profesionales que dicte el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Art. 405 En caso de que un riesgo profesional se agrave por una enfermedad o lesión anterior al accidente o por causa de este mismo, se considerará dicha reagravación, para los efectos de su indemnización, como resultado directo del riesgo profesional ocurrido e indirecto de la enfermedad o lesión Art. 120 No tendrá derecho a auxilio de cesantía quien al cesar su contrato quede automáticamente protegido por una jubilación, pensión de vejez o de retiro concedidas por el Estado o por el IHSS.
	Niñez y adolescencia	Art. 171 Los servicios de guardería infantil se prestarán por el IMSS. Art. 173 El Trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo, tanto federales como locales Art. 174 Los mayores de 14 años y menores de 16 no obstante contar con autorización legal para trabajar, deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a exámenes médicos que periódicamente ordenen las autoridades laborales.
México	Edad de trabajar	Art. 85 El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de la ley. Art. 504 Se establece que el empleador tiene la obligación de encargarse de la salud de sus trabajadores. Art. 475 El patrón es responsable de la seguridad e higiene y de la prevención de los riesgos en el trabajo, según las disposiciones establecidas por ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas aplicables. Art. 512-E La Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Salud y con el IMSS para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo. Art. 50 Establece que las indemnizaciones se entregan por cese de relación laboral. Art. 276 En caso de que el trabajador(a) sufra incapacidad por riesgo de trabajo o por enfermedad éste recibirá indemnización
	Vejez	Art. 141 Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se enfrenten, entre otras cosas, a su jubilación.
	Niñez y adolescencia	Art. 37 Serán causas de suspensión individual, entre otras cosas, el reposo pre y posnatal de la trabajadora embarazada. Art. 135 Las violaciones de los derechos laborales de los adolescentes serán sancionadas con multas progresivas. Art. 85 Todo trabajador tiene derecho a un salario mínimo. Es la menor retribución que debe percibir el trabajador por los servicios prestados en una jornada ordinaria de trabajo.
Nicaragua	Edad de trabajar	Art. 208 Son facultades y funciones de los sindicatos, entre otras, propugnar por la creación y mejoramiento de sistemas de protección contra los riesgos del trabajo y prevención de accidentes y enfermedades, y obligarse a que sus afiliados utilicen los mecanismos de protección. Art. 45 Cuando el empleador rescinda el contrato de trabajo por tiempo indeterminado y sin causa justificada pagará al trabajador una indemnización.
	Vejez	Art. 99 Quienes reciban pensiones y jubilaciones otorgadas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social recibirán el pago del 13º mes (salario adicional anual) a los primeros 10 días de diciembre de cada año o dentro de los primeros 10 días después de terminado el contrato de trabajo.
	Niñez y adolescencia	Art. 115 El ejecutivo y la Caja de Seguro Social establecerá guarderías infantiles en zonas industriales o comerciales. La trabajadora podrá dejar a sus hijos hasta la edad escolar, para recibir atención médica, dietética y recreación. Art. 36 Los menores de 16 años no pueden trabajar en jornadas extraordinarias. Art. 106 La mujer que se encuentre en estado de gravidez sólo podrá ser despedida de su trabajo por causa justificada y previa autorización judicial. Art. 107 Toda trabajadora en estado de gravidez gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las 6 semanas que precedan al parto y las 8 que le sigan.
Panamá	Edad de trabajar	Art. 142 El mínimo que debe garantizarse - como remuneración - no será menor al salario mínimo. Art. 161 Una de las retenciones y descuentos permitidos por ley es para el pago de la cuota del seguro social, de cargo del trabajador. Art. 282 Todo empleador tiene la obligación de aplicar las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de sus trabajadores; garantizar su seguridad y cuidar de su salud, acondicionando locales y proveyendo equipos de trabajo y adoptando métodos para reducir y eliminar los riesgos profesionales en los lugares de trabajo. Art. 223 Establece causas justas que facultan al trabajador para terminar la relación laboral con derecho a recibir indemnización por despido injustificado.
	Vejez	Art. 162 Se declaran inembargable el salario hasta el importe del mínimo legal. Junto con esto, también se declara inembargable, entre otras cosas, la cuantía completa de las sumas que perciba el trabajador(a) por jubilación y pensiones.

Cuadro 8 (conclusión)

País	Etapas	Dimensiones
Paraguay	Niñez y adolescencia	Art. 36 Menores de 12 a 18 años podrán celebrar contrato de trabajo con autorización del representante legal del menor. Art. 71 Son causas de suspensión de los contratos de trabajo, entre otros, el descanso pre y posnatal, la licencia, los reposos legales y las vacaciones. Art. 119 Los menores de 15 años de edad no podrán trabajar en ninguna empresa industrial, pública o privada, con excepción de en la que estén ocupados únicamente miembros de la familia del empleador, siempre que la labor no sea peligrosa para la vida, salud o moral del menor. Art. 240 El empleador no podrá deducir, retener o compensar suma alguna que rebaje el importe de los salarios, sino por, entre otras cosas, cuotas destinadas al seguro social obligatorio.
	Edad de trabajar	Art. 249 Se establece el salario mínimo como aquél que es suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador. Art. 272 El trabajador, en la prestación de sus servicios profesionales, tendrá derecho a protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo.
	Vejez	Art. 67 Se le asegura a los trabajadores, entre otros derechos, el de percibir las indemnizaciones y demás prestaciones establecidas por la ley, en concepto de previsión y seguridad social.
República Dominicana	Niñez y adolescencia	Art. 1 Se crea el Comité Directivo Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil adscrito a la Secretaría de Estado de Trabajo. Art. 236 La trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a un descanso obligatorio por 6 semanas que preceden al parto y 6 semanas posterior a este. Art. 193 El salario es el convenido en el contrato de trabajo, no inferior al salario mínimo legal.
	Edad de trabajar	Art. 131 El reglamento interior de trabajo puede contener indicaciones para evitar que se realicen los riesgos profesionales e instrucciones para prestar los primeros auxilios en caso de accidente. Art. 52 En los casos de accidentes o enfermedad, el trabajador sólo recibirá las atenciones médicas y las indemnizaciones acordadas por las leyes sobre accidentes del trabajo o sobre seguro social en las formas y condiciones que dichas leyes determinan.
	Vejez	Art. 83 Los trabajadores cuyos contratos terminen por jubilación o retiro percibirán una compensación equivalente a las prestaciones correspondientes al desahucio, si la pensión es otorgada por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales.
Venezuela (República Bolivariana)	Niñez y adolescencia	Art. 336 La trabajadora en estado de gravidez tendrá derecho a un descanso durante 6 semanas antes del parto y 20 semanas después de él, o por un tiempo mayor a causa de una enfermedad, que según dictamen médico le impida trabajar. Art. 343 El empleador que ocupe más de 20 trabajadoras deberá mantener un centro de educación, que cuente con una sala de lactancia, donde se garantice la atención y formación adecuada a los hijos de los trabajadores desde 3 meses hasta los 6 años. Título VI La trabajadora en estado de gravidez tendrá derecho a un descanso por 6 semanas antes del parto y 20 semanas después. Esto incluye a la madre que adopte a un hijo o hija menor de 3 años.
	Edad de trabajar	Art. 17 Establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo. Los trabajadores disfrutarán de ese derecho y cumplirán con los deberes de la Seguridad Social según la ley. Art. 533 El empleador que pague un salario inferior al mínimo, o no lo pague oportunamente y las vacaciones se le impondrá una multa. Art. 156 Establece, entre una serie de condiciones laborales, un ambiente saludable de trabajo, y la protección a la vida, la salud y la seguridad laboral. Art. 299 El Estado a través del proceso educativo creará las condiciones y oportunidades, estimulando la formación técnica, científica, tecnológica y humanística de las y los trabajadores para asegurar su incorporación al proceso social del trabajo en puestos de trabajo dignos, seguros y productivos que garanticen el bienestar del empleado. Art. 92 En caso de terminación de la relación de trabajo por causas ajenas a la voluntad del trabajador(a) o en los casos de despido sin razones que lo justifiquen cuando el empleado(a) manifestara su voluntad de no interponer el procedimiento para solicitar el reenganche, el patrono(a) deberá pagarle una indemnización equivalente al monto que le corresponde por las prestaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia según sitios oficiales de los países y NATLEX de la OIT.

V. Institucionalidad para el cumplimiento

En este apartado se identifican las principales instituciones responsables de la generación, aplicación y fiscalización del cumplimiento del conjunto de normas y regulaciones del trabajo analizadas con anterioridad. La fortaleza institucional¹⁰ es un factor determinante para asegurar el cumplimiento de la matriz normativa, ya que no es suficiente la existencia de las regulaciones para asegurar los efectos deseados en la protección social durante el ciclo de vida.

A. La Administración del Trabajo

La administración del trabajo como ámbito de gobernanza se remonta a la segunda mitad del siglo XIX¹¹ con el fin de regular los mercados de trabajo mediante una intervención sistemática y continua del gobierno, a fin de mejorar las condiciones de trabajo y preservar el equilibrio entre los intereses de los empleadores y de los trabajadores. La principal motivación de los gobiernos era mantener la paz social y evitar conflictos sociales importantes; y gradualmente, se fueron creando instituciones laborales, desde las primeras inspecciones del trabajo y oficinas de empleo, hasta los ministerios de trabajo.

La OIT señala tres modelos principales de estructura y organización de un ministerio de trabajo que no se excluyen entre sí y que en un mismo país a menudo se combinan: a) gestión directa (la mayor parte de las actividades son competencia del Ministerio de Trabajo y sus departamentos); b) gestión indirecta (la gestión se realiza a través de departamentos descentralizados); y c) gestión delegada (el recurso a órganos independientes existentes o nuevos, de los que se ocupa el Ministerio de Trabajo).

¹⁰ La capacidad o fortaleza institucional puede ser concebida como la habilidad de los ministerios para desempeñar sus funciones en el ámbito de la administración del trabajo, y movilizar y adaptar sus recursos para desarrollar políticas. En ésta se identifican los componentes administrativos en los niveles micro: de los recursos humanos en cuanto a su suficiencia y pertinencia para el desarrollo de las tareas institucionales y, el meso, en cuanto alude al diseño organizacional y consistencia respecto de los objetivos organizacionales. Se agrega el componente político, el que se relaciona con la habilidad para impulsar los objetivos de la organización considerando el entorno de relaciones con los actores políticos, con el Estado y con otros individuos o grupos que operan en el área de los asuntos públicos. Una discusión sobre este concepto se desarrolla en Velásquez (2011).

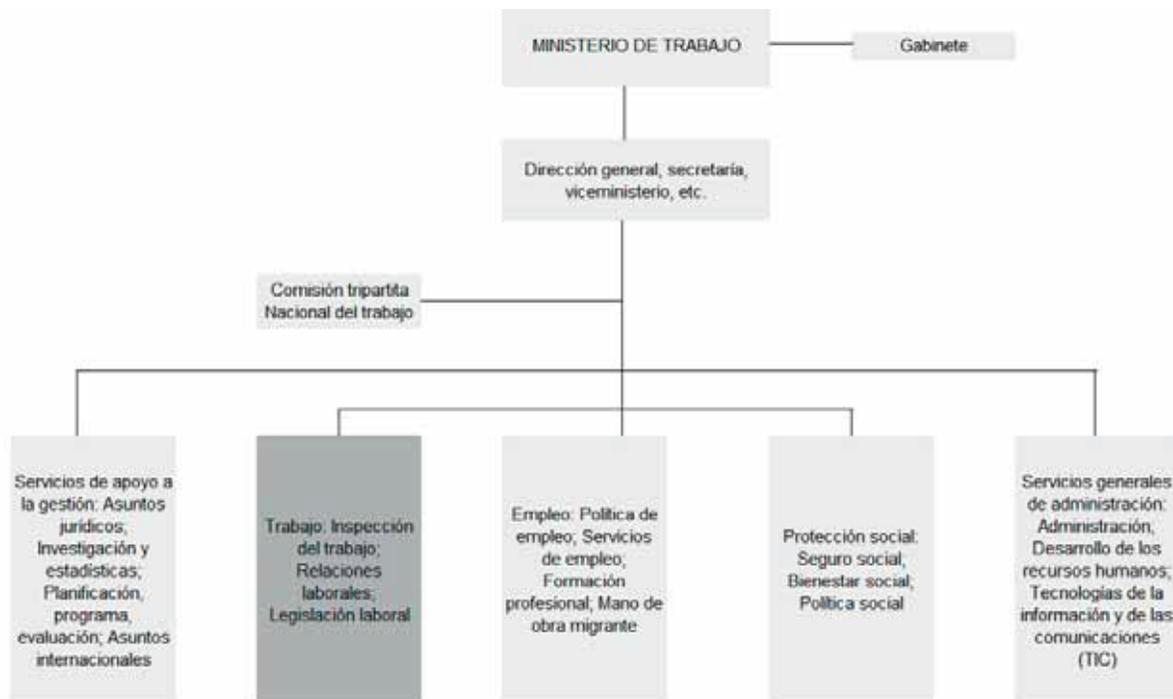
¹¹ Basado en OIT (2011).

Cualquiera sea el modelo elegido y/o su combinación, por lo general, un ministerio de trabajo consta de unidades que pueden agruparse en tres categorías principales: departamentos técnicos, servicios de apoyo a la gestión, y servicios administrativos generales, como se ilustra en el diagrama 1.

Los servicios de apoyo a la administración se ocupan de gestionar los recursos humanos, materiales y financieros y los de apoyo a la gestión, por su parte, son de vital importancia para un funcionamiento adecuado y habitualmente comprenden las áreas de planificación, programación y evaluación, asesoramiento jurídico, redacción de textos jurídicos y relaciones internacionales, investigación y estadísticas. Estos cumplen una función clave en la formulación de las políticas, los planes y los programas del ministerio y requieren de personal bien instruido y con experiencia, cuyos conocimientos superen la esfera laboral.

En la mayoría de los ministerios, las unidades técnicas se encargan de áreas temáticas, como relaciones laborales, legislación laboral, empleo, seguridad social, inspección del trabajo y condiciones de trabajo. Se ocupan de supervisar la administración y aplicación de las políticas y la legislación laborales, redactar nuevas políticas y textos de leyes, y prestar asesoramiento e informar sobre su aplicación. También suelen ocuparse del análisis estadístico de datos y de elaborar informes descriptivos del terreno; crear y mantener bases de datos nacionales; preparar informes anuales, y celebrar consultas directas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Una función específica de un ministerio de trabajo es apoyar el diálogo social interprofesional o intersectorial, promover la negociación colectiva y mediar entre las partes en caso de conflicto laboral. De ordinario, el ministerio cuenta con un departamento específico a cargo de las relaciones laborales, que presta asistencia en la negociación colectiva, la mediación, etc.

Diagrama 1
Estructura organizativa clásica de un ministerio de trabajo



Fuente: OIT (2011).

En el tiempo, la función de los ministerios de trabajo pasó de su orientación original de protección, aplicación y sanción, a una que suponía un mayor protagonismo en el desarrollo económico de los países; en particular en los ámbitos de la política de empleo y la protección social. Así, a las funciones tradicionales de protección mediante la regulación de las condiciones de trabajo, en la que destaca la inspección laboral, en los últimos decenios, el componente de empleo (formular políticas de empleo y políticas pasivas o activas del mercado de trabajo¹²) ha mostrado mayor importancia y lo propio ha ocurrido con respecto a la seguridad social.

La configuración de los sistemas de administración del trabajo y sus instituciones varía en función de las características de cada país, no obstante que también se observan algunas similitudes. En efecto, si bien en los sistemas nacionales de administración del trabajo la autoridad suele ser el Ministerio de Trabajo, algunas carteras conexas suelen ser responsabilidad de otros, como el Ministerio de Asuntos Sociales o Desarrollo Social, de Recursos Humanos, de Educación, de Migración, del Interior, de Finanzas, de Salud o de Juventud. Por otra parte, si bien carteras claves en materia de trabajo suelen ser de incumbencia de un único ministerio, y el mandato de los ministerios de trabajo, en algunos casos, la cartera de empleo está vinculada con el Ministerio de Economía o de Finanzas y los programas de trabajo y empleo suelen combinarse con el de asuntos sociales, como ocurre en más de la mitad de los Estados Miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En los países en desarrollo, en cambio, las competencias en materia de protección social suelen repartirse entre ministerios encargados de los diferentes regímenes de seguridad social, gestionados por organismos separados, de cuya supervisión se suele ocupar el Ministerio de Finanzas.

También es frecuente que la prestación de servicios sea delegada en órganos paraestatales, por ejemplo en colocación, formación profesional, seguridad y salud en el trabajo, mediación y arbitraje, o administración de los diversos regímenes de protección social, ya sea en materia de previsión o de desempleo, por ejemplo. Ahora bien, dichos órganos presentan grados distintos de autonomía en cuanto a la gestión, el financiamiento y la prestación de servicios. Al respecto, es clave tener en cuenta que, no obstante la delegación de funciones en estas entidades, el ministerio continúe desempeñando su función de rectoría y formulación de políticas y que ello no implique el debilitamiento de sus funciones técnicas, por la emigración de personal calificado que suele verificarse en estos casos.

En el Cuadro 8 se presentan las principales características de las instituciones responsables por la generación, aplicación y fiscalización de las normativas laborales entre los países analizados en la región, considerando los dos ámbitos que tienen un impacto directo en la protección de los trabajadores: el de las relaciones de trabajo y el de la seguridad social.

De acuerdo con la información presentada, la responsabilidad principal recae en los ministerios de trabajo o secretarías de trabajo, los que a su vez se organizan en áreas de especialización funcional de trabajo y seguridad social, para las cuales se dispone en un segundo nivel, de un Vice ministerio (Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú), Direcciones Generales (Bolivia, El Salvador, Honduras y Uruguay) o Secretarías (Argentina, Brasil, Chile y México).

¹² Al respecto en Velásquez (2011) op cit, se plantea que La evidencia analizada muestra que los ministerios de trabajo no cuentan con una dotación de recursos humanos significativa y que la asignación presupuestaria dispuesta para el desarrollo de las funciones tradicionales de regulación y relaciones laborales así como para políticas activas de mercados de trabajo tiene una incidencia menor en los presupuestos nacionales. Esta debilidad institucional al nivel micro tiene incidencia directa en la capacidad para realizar las funciones establecidas en los mandatos, y también contribuye a explicar la escasa efectividad mostrada en la implementación de políticas activas. Al nivel meso, o de la organización institucional en los ámbitos del desarrollo de políticas activas de mercados de trabajo de capacitación e intermediación laboral y de los servicios de intermediación laboral, se revelan importantes insuficiencias y debilidades que les han impedido seguir las tendencias modernizadoras registradas en países de mayor desarrollo, y en un contexto de nuevos desafíos que en las últimas décadas han debido enfrentar los países de América Latina frente al proceso de globalización. Finalmente, en la dimensión macro o componente político, el posicionamiento de los ministerios muestra, como era previsible por las debilidades señaladas, severos problemas para incorporar los objetivos de una política integral de empleo en la estrategia de desarrollo económico y social de los países y de coordinarse con otras instituciones que participan en el sistema de administración del trabajo. La reducida magnitud de los recursos de los presupuestos nacionales asignados a estas instituciones es una expresión elocuente de esta debilidad.

De estas direcciones dependen a su vez, Direcciones Generales, Subdirecciones o subsecretarías, respectivamente, las que muestran un mayor grado de especialización según las áreas funcionales a que corresponden.

En el área de trabajo, las subdivisiones en el nivel señalado consideran normalmente direcciones de trabajo orientadas a la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales, pudiendo contar, a su vez, con unidades dependientes especializadas en las Inspectorías del Trabajo (con sus reparticiones al nivel territorial), en las relaciones laborales (organizaciones sociales) y en materias de mediación en conflictos laborales. Con diseños institucionales variados, la mayoría de estas funciones son desarrolladas en los países de la región.

Las diferencias principales, sin embargo, se advierten en que en algunos casos en el área de trabajo se incluyen los asuntos relativos con las condiciones de seguridad y salud laboral (como en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay), lo que revela la decisión de coordinar las acciones en materia de trabajo y seguridad laboral bajo una única dirección. En otros casos, existen unidades especializadas que desarrollan funciones de promoción y de procuraduría para el cumplimiento normativo, como en Guatemala (Dirección de Fomento a la Legalidad Laboral) en Honduras (Dirección de Procuraduría del Trabajo), y en Panamá (Asesoría y Defensa Gratuita), lo que ilustra la idea de desplegar una variedad de acciones para promover el cumplimiento de las normas más allá de la vía de la fiscalización y sanción por el incumplimiento. En todo caso, la mención de las experiencias señaladas no implica que estas acciones no sean desarrolladas en los demás países, sino que en estos últimos suelen estar incorporadas en las modalidades de inspección laboral puestas en aplicación.

Finalmente, cabe destacar el caso de Perú con la reciente creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en 2014, ya que se trata de una nueva experiencia que busca proporcionar un servicio especializado en la supervisión del cumplimiento de las normas, que depende directamente del Vice ministerio encargado y que requiere de una estrecha coordinación con la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección. El seguimiento y evaluación de este nuevo diseño institucional en mediano plazo, es de especial interés para el análisis de la efectividad del cumplimiento de normas y sus efectos en protección social.

En el área de la seguridad social por su parte, los ministerios suelen disponer de una estructura similar a la señalada en el área de trabajo, en particular, en materia de diseño y generación de normas y políticas en estas materias. Así, se incluyen las Direcciones de Seguridad de Salud Laboral y las Direcciones de Previsión Social, como parte de los organismos de línea de los ministerios o secretarías de trabajo en muchos. Sin embargo, como fue señalado con anterioridad, es en esta área y la de pensiones especialmente, que se verifica la existencia de superintendencias, entidades especializadas y autónomas de los ministerios del trabajo, que tienen la exclusiva misión de supervisar la administración de los diversos sistemas que operan en ella.

Probablemente el caso que mejor ilustra este diseño organizacional es el de Chile, ya que se dispone de dos superintendencias: la de Pensiones que tiene por finalidad cautelar el patrimonio de los cotizantes en las Administradoras de Fondos de Pensiones, supervisar la operación del Pilar Solidario de Pensiones y el funcionamiento del Seguro de Cesantía; y la de Seguridad Social que supervigila el desempeño de las entidades que operan el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, entre otras. En todo caso, en ambos casos se mantiene la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y de la Subsecretaría de Previsión Social en materia de diseño y generación de la normativa que rige a los distintos sistemas supervisados.

Una situación como la señalada se presenta en la mayoría de los países para los cuales se ha levantado información en el área de pensiones (ver cuadro 8). En efecto, la regularidad que se muestra radica en la existencia de una superintendencia (Comisión o Banco) que se ha creado para vigilar la administración de los fondos de pensiones, y que no guardan dependencia con el Ministerio de Trabajo.

Estos son los casos de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo y Autoridad de Fiscalización de Pensiones y Seguros (APS) ambas bajo la tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en Bolivia, la Superintendencia Financiera (adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de la que depende la Delegatura para Pensiones en Colombia, la Superintendencia de Banco y Seguros con la Intendencia Nacional de Seguridad Social - Dirección de Auditoría del Seguro Obligatorio del IESS en Ecuador, la Superintendencia de Pensiones para el Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público en El Salvador, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) en Honduras, La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en Perú y el Banco Central del Uruguay con la Supervisión de Seguros, AFAP y Mercado de Valores.

Las situaciones mencionadas han sido normalmente justificadas por sus diseñadores por las debilidades institucionales que caracterizan el funcionamiento de los ministerios de trabajo, y en particular en el ámbito de la administración financiera de los fondos de ahorro para pensiones. En todo caso, esta es un área potencial de tensiones interinstitucionales, pues la rectoría del sistema y con ello su diseño y normativa, sigue siendo un ámbito propio de los ministerios de trabajo y previsión social y dichos ministerios requieren fortalecer sus capacidades en la materia.

B. La vía administrativa

La policía de trabajo o inspección del trabajo es la función del estado destinada a verificar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social y sancionar las infracciones. La naturaleza de su actuación es la de fiscalización infraccional del comportamiento del empleador la que, eventualmente, puede derivar en delitos de naturaleza penal sobre sus trabajadores¹³. En este sentido, la inspección es la médula de efectividad de las normas laborales existentes (Vega, 2009).

1. Factores claves y caracterización de los sistemas

A continuación se revisan algunos factores que permiten caracterizar a los sistemas de inspección laboral e identificar condiciones claves para su funcionamiento¹⁴. Estos sistemas pueden ser “*generales*” o “*especializados*”, aludiendo a si existe o no distribución de responsabilidades de materias entre los diferentes servicios de inspección. A los primeros les incumbe, por ejemplo, el control de las condiciones de trabajo y de empleo, así como de las cuestiones relativas al medio ambiente de trabajo, las relaciones laborales y, en algunos casos, la formación profesional, la migración y la seguridad social, mientras que los segundos se especializan por contenidos y suelen ser supervisados por una o más unidades centrales. También entre estas categorías, existen sistemas basados en equipos interdisciplinarios, en los que, en cada servicio local de inspección del trabajo, un solo inspector tiene las competencias profesionales para brindar un servicio multifuncional.

En numerosos países se confía también a los servicios de inspección competencias en la solución de conflictos, participación en la negociación de convenios colectivos a iniciativa de las partes, recopilación y valoración de datos socio-económicos e informes técnicos para las autoridades laborales, y otras funciones de registro y de carácter administrativo. Algunos incluyen la vigilancia e implementación de los derechos colectivos o le asignan atribuciones en materia de despidos, como es el caso de Venezuela R. B., Colombia y Chile, mientras que otros excluyen o restringen esta posibilidad (Bensusan, 2009). El abanico de funciones atribuidas es muy variado y responde a culturas y tradiciones nacionales diferentes.

¹³ Cuando la inspección del trabajo detecta incumplimientos que derivan en faltas de tipo penal, estas suelen estar vinculadas a la "trata de personas" y al "trabajo infantil", como en los casos de Brasil y Argentina en América Latina.

¹⁴ Basado en Loyo y Velásquez (2015) y OIT (2011) op cit.

Cuadro 9
Instituciones para la regulación laboral y protección social en países de América Latina

País	Ministerio o Secretaría	Relaciones de trabajo e Inspección laboral	Seguridad social
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Secretaría de Trabajo, con Subsecretaría de Relaciones Laborales y Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social. Direcciones Nacionales y Regionales.	Secretaría de Seguridad Social, Subsecretarías de Políticas de la Seguridad Social y Sub. De Coordinación de los Regímenes de la Seguridad Social y Dirección Nacional de los Regímenes de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y Superintendencia de Riesgos del Trabajo.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional y Dirección General de Asuntos Sindicales	Dirección General de Políticas de Previsión Social Dirección General de Trabajo, Higiene y Seguridad Ocupacional. Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo y Autoridad de Fiscalización de Pensiones y Seguros (APS) ambas bajo la tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Brasil	Ministerio do Trabalho e Emprego	Secretaria de Inspecao do Trabalho.	Secretaría de Políticas de Previdência Social y Secretaría de Políticas de Previdência Complementar. Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) Superintendência de Previdência Complementar.
Chile	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo y Dirección del Trabajo.	Subsecretaría de Previsión Social; Instituto de Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral; Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de Pensiones.
Colombia	Ministerio de Trabajo	Vice ministerio de relaciones laborales e inspección con Dirección de derechos fundamentales del trabajo y Dirección de inspección, control y vigilancia territorial.	Vice ministerio de empleo y pensiones. Dirección de Pensiones y otras prestaciones y Dirección de Riesgos Laborales Superintendencia Financiera (organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de la que depende la Delegatura Adjunta para Supervisión Institucional y de ésta la Delegatura para Pensiones, Delegaturas y fiduciarias.
Ecuador	Ministerio del Trabajo	Vice ministerio de Trabajo y Empleo con Dirección de Mediación Laboral y Dirección de Organizaciones Laborales, Direcciones Regionales del Trabajo e Inspectorías del Trabajo.	Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo. Dirección de seguimiento y control a la afiliación del IESS. Superintendencia de Banco y Seguros con la Intendencia Nacional de Seguridad Social - Dirección de Auditoría del Seguro Obligatorio del IESS.
El Salvador	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Trabajo con Departamentos de la Dirección General de Trabajo, Departamento de Relaciones de Trabajo, Departamento de Organizaciones Sociales Dirección de Inspección con Unidades de Inspección. Y Dirección de Relaciones Internacionales de Trabajo.	Dirección General de Previsión Social, Instituto Salvadoreño del Seguro Social y Superintendencia de Pensiones para el Sistema de Ahorro para Pensiones y del Sistema de Pensiones Público, particularmente de las Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de la Unidad de Pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (UPISS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

Cuadro 9 (conclusión)

País	Ministerio o Secretaría	Relaciones de trabajo e Inspección laboral	Seguridad social
Guatemala	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Viceministerio de Administración del Trabajo. Direcciones de Inspección General de Trabajo, Dirección General del Trabajo y Dirección de Fomento a la legalidad Laboral	Vice ministerio de Previsión Social y Empleo con Dirección General de Previsión Social con Depto. Salud y Seguridad Ocupacional, Promoción y Divulgación de Derechos Laborales en población en riesgo de vulnerabilidad y Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (IGSS).
Honduras	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Dirección General de Trabajo, Inspección General del Trabajo, y Procuraduría del Trabajo,	Dirección General de Previsión Social, Instituto Hondureño de Seguridad Social. La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) cumple rol de ente supervisor de los Fondos Privados de pensiones
País	Ministerio o Secretaría	Relaciones de trabajo e Inspección laboral	Seguridad social
México	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría de Trabajo con Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, Unidad de funcionarios Conciliadores y Dirección General de Registro de Asociaciones.	Subsecretaría de Previsión Social con Dirección General de Fomento de la Seguridad Social, Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, IMSS, ISSSTE, CONSAR. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) es un órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y operativa.
Panamá	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral Instituto Panameño de Estudios Laborales	Vice ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral con Dirección de Trabajo con Departamento de Relaciones de Trabajo, de Auditoría Laboral y Sindical, Dirección de Inspección General de Trabajo de Asesoría y Defensa Gratuita, de Conciliación y contra el Trabajo Infantil.	Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, Centro Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Caja de Seguro Social. Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos.
Paraguay	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social	Vice ministerio de Trabajo, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Inspección y Fiscalización de Trabajo e Inspecciones, Dirección Obrero Patronal y de Mediación en conflictos colectivos.	Vice ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la Dirección General de Seguridad Social, Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional, Instituto de Previsión Social.
Perú	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Vice ministerio de Trabajo con Dirección General de Trabajo, Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo y Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo Inspección del Trabajo; Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección; Dirección Operativa de Inspección del Trabajo y Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).	Dirección de Seguridad Social, Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
Uruguay	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Dirección Nacional de Trabajo, Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social	Dirección Nacional de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Banco Central del Uruguay con Supervisión de Seguros, AFAP y Mercado de Valores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los sitios web oficiales de los Ministerios y Secretarías del Trabajo de los países considerados.

De lo anterior se desprende que la inspección del trabajo es una institución de naturaleza mixta, ya que por una parte fiscaliza la aplicación de la ley, mientras que por otro presta servicios de información, formación y consulta. La inspección es un órgano público calificado, que une la realidad laboral con la administración de trabajo, y en algunos países llega a convertirse en órgano de consulta institucionalizada para planificar la política social y la legislación.

La inspección previene, informa y actúa sin usar siempre la represión o la sanción, evitando conflictos en su origen y solucionando problemas laborales de hecho, sin que medie la existencia de una sentencia judicial. Además, como cuenta con la posibilidad de sancionar según su propia apreciación, su acción tiene el potencial de ser doblemente efectiva.

Sumada a la función de control general sobre las disposiciones legales estrictamente relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores, la labor de la inspección también tiende a evitar riesgos laborales, lo que constituye su dimensión *preventiva*. Si la labor esencial de la inspección es hacer respetar el cumplimiento de las normas y el proporcionar asesoría técnica e información en tal sentido, el papel preventivo lo es también. De hecho, en la mayor parte de los países los inspectores articulan de *facto* los enfoques preventivo y represivo, ya que la actuación inspectora no tiende tanto a buscar la infracción para sancionarla, sino más bien a lograr el respeto y la aplicación de la norma.

Las funciones de control y de asesoramiento son complementarias, ya que con ellas se busca la aplicación objetiva de las disposiciones legales; no obstante, ello no implica que la función de asesoramiento sustituya a la de control. De hecho, las acciones de advertencia o de recomendación son fundamentales y, en muchos países, se plasman como un estado intermedio entre el asesoramiento y la sanción, lo que las convierte en una pieza clave del proceso administrativo.

El inspector del Trabajo, por su parte, para lograr eficacia en su actuación, debe disponer de facultades para ingresar libremente en los centros de trabajo y a todo otro lugar que razonablemente se presuponga centro de realización de una actividad laboral, así como proceder a pruebas, exámenes e investigaciones que consideren pertinentes y, en especial, a interrogar solo o ante testigos, sobre la aplicación de las disposiciones legales. También se requiere que los inspectores sean personal profesional e independiente (funcionarios públicos), que su contratación se realice en función de aptitudes comprobadas, y que gocen de estabilidad en su empleo.

En la actualidad, la inspección del trabajo aparece como sustento de uno de los pilares del tripartismo: la administración del trabajo. En su doble faceta de representante del estado y de actor directo en las relaciones laborales se convierte en la institución más apropiada para apoyar el desarrollo, a pequeña y mediana escala, de las múltiples facetas del diálogo social y las relaciones laborales. El tripartismo en la inspección, no sólo crea un sentido de apropiación del proceso, sino que brinda a las partes la intervención directa en el mismo y la comprensión de las formas de trabajar para conseguir los fines (Erikson, 2005).

La educación de los actores sociales sobre las disposiciones legales y su aplicación, así como la prevención de los riesgos para garantizar la salud o la vida de las personas, potencia la eficacia de la inspección, con la participación de todos los asociados en la relación de trabajo. Y en esta dimensión, los consejos consultivos tripartitos del trabajo, ofrecen un espacio privilegiado para comunicar información a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

A modo de ejemplo, en el Cuadro 10 se presenta una caracterización de los sistemas de inspección del trabajo de Chile y de Brasil (los que se ubican entre los de mayor grado relativo de desarrollo en la región), considerando además los principios orientadores de la OIT en cada una de las dimensiones seleccionadas.

Cuadro 10
Dimensiones de la inspección del trabajo en Brasil y Chile

Dimensiones	Principios orientadores de la OIT	Brasil	Chile
Estructura administrativa	Organizada como sistema bajo la supervisión y control de una autoridad central, con amplia cobertura territorial.	Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), con superintendencias (SRTE), gerencias (GRTE) y agencias regionales (ARTE).	Dirección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con 16 Direcciones Regionales y 82 inspecciones.
Organización funcional	General o especializada y funcionar como un sistema dentro de la administración pública. Debe guardar coherencia y coordinación en el seno de la administración laboral y cooperar con todos los agentes intervinientes.	La SIT planifica y orienta acciones ejecutadas por órganos descentralizados (SRTE y otros), y se estructura en Depto. Fiscalización del Trabajo y Depto. de Seguridad y Salud en el Trabajo.	Fiscalización y gestión del cumplimiento por unidades técnicas: Deptos. Jurídico, Inspección y Relaciones Laborales, en coordinación con otros 5 entes fiscalizadores. Formulación de políticas de inspección diferenciadas y propuestas de cambios legales.
Proceso de inspección	Orientado al control y a la prevención de los riesgos de incumplimiento, complementariamente. Deben existir procedimientos y facultades claras para que los inspectores desarrollen sus tareas y apliquen sus criterios. Existe un rol para los actores laborales.	Actividades responden a un Plan Plurianual (PPA), construido desde diagnósticos territoriales (por cada SRTE), sin excluir a las denuncias. Se ejecutan con acciones inspectoras vía procedimientos establecidos. Dispone de Instrucciones y normas que establecen procedimientos operacionales y regulatorios en trabajo y seguridad y salud y se promueve la participación de los actores sociales.	Se favorece homogeneidad de procedimientos para evitar discrecionalidad en aplicar multas, aunque con criterios sobre oportunidad de la sanción, cuantía, plazos, sustitución por capacitación y rebajas. Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios (CTRU) para diálogo institucionalizado y permanente.
Recursos humanos	Profesional e independiente y con estabilidad en el empleo, y en un número suficiente. Su contratación debe realizarse en función de su comprobada aptitud y disponer de capacitación inicial y permanente.	Servidor público con diploma de educación superior, aprobados por concurso público. Disponen de proceso inicial de adaptación (2 semanas), curso de formación (1 mes) y entrenamiento práctico. Se pasó desde remuneraciones con incentivos individuales según metas cuantitativas a uno enfocado en cambio sostenible y cualitativo de los incumplimientos.	Funcionarios públicos, reclutados mediante concursos, con título profesional o funcionarios con experiencia y calificación suficientes. Se aplican pruebas de conocimientos e inducción y capacitación permanente. Remuneraciones con asignación por fiscalización.
Otros recursos	Infraestructura, equipos y soportes tecnológicos para seguimiento y control de procesos de inspección y fiscalización.	Uso de Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT) que opera un banco de datos de información de acciones fiscales realizadas en todo el país.	Apoyo informático sobre procedimientos institucionales y variables para programar y evaluar la inspección.

Fuente: Loyo y Velásquez (2015) op cit.

No obstante los casos señalados de Brasil y Chile, el panorama general en la región sobre la materia se caracteriza por marcadas debilidades institucionales que van desde que los ministerios dispongan efectivamente de facultades legales para ejercer la rectoría y para el desempeño de los inspectores, así como contar con capacidades operativas y de recursos humanos que el eficaz desempeño de esta función exige. Asimismo, también se observa la necesidad de desarrollar modalidades de coordinación con otras entidades especializadas sectoriales en labores de fiscalización, en la promoción de la participación de los actores laborales en el diseño, seguimiento y evaluación tales acciones, con el objetivo de ampliar la gama de materias observadas y la necesidad de cubrir sectores productivos y áreas geográficas diversos (Loyo y Velásquez, op cit).

2. Fortaleza institucional

Junto con los aspectos de diseño, estructura organizacional y funciones complementarias ya observados, es clave para el análisis tener una visión sobre la fortaleza institucional de los servicios de inspección laboral, y para ello en el Cuadro 11 se presenta un conjunto de indicadores seleccionados.

Cuadro 11
Fortaleza de la inspección laboral: indicadores seleccionados

Países	Total inspectores (Número de personas)	Porcentaje de empleados públicos	Porcentaje de inspectores / asalariados privados	Visitas por inspector (promedio anual)	Porcentaje de empleadores inspeccionados
Argentina	402	0,02	0,004	338,8	0,31
Brasil	2775	0,02	0,005	99,8	0,12
Chile	1282	0,15	0,027	84,9	0,32
Colombia	462	0,05	0,005	26,8	0,01
Costa Rica	96	0,03	0,008	132,6	0,17
Ecuador	169	0,03	0,005	141,4	0,12
México	376	0,01	0,001	131,6	0,02
Nicaragua	95			141,5	0,10
Panamá	217	0,09	0,025	369,8	0,70
Paraguay	22	0,01	0,002	17,5	0,00
Perú	386	0,03	0,007	161	0,00
República Dominicana	147	0,03	0,009	376,2	0,36
Uruguay	125	0,05	0,013	166	0,26
Venezuela (República Bolivariana de)	125	0,00	0,003	112,4	0,04
Promedio simple	477,1	0,04	0,005	164,3	0,18

Fuente: Elaboración propia según ILOSTAT Database.

En la primera columna se informa sobre el número absoluto de inspectores del trabajo por país a modo de información de referencia. En la segunda columna se muestra la proporción que representa la dotación de inspectores respecto del total de empleados del sector público, como una medida indirecta de la importancia que el estado otorga al desarrollo de estas funciones entre los países considerados. Así se obtiene que Chile, Panamá, Uruguay y Colombia se ubican en los primeros lugares respecto del promedio simple calculado, no obstante que se trata de proporciones poco significativas respecto del parámetro de comparación. Las proporciones más bajas se registran en México, Paraguay y Venezuela (RB).

A continuación se muestra la proporción entre el número de inspectores del trabajo respecto del total de asalariados del sector privado, con el fin de obtener una idea de la cobertura potencial promedio de la acción inspectiva. Al respecto, conviene tener en cuenta que la OIT ha establecido como estándar la relación de 1 inspector por cada 40 mil trabajadores en países de menor desarrollo relativo. Con base a dicha referencia se observa que la mayoría de los países superan dicho estándar; especialmente Chile, Panamá y Uruguay, mientras que México, Paraguay y Venezuela no lo superan.

Adicionalmente, se cuenta con información sobre el número medio de visitas de inspección a los centros de trabajo del país, durante un año, como una medida de la intensidad de la acción que desarrollan los inspectores en los países. Así, se observa que el promedio de inspecciones anuales es mayor en los casos de República Dominicana, Panamá y Argentina y que, por el contrario, los coeficientes más bajos se presentan en Colombia y Paraguay.

Finalmente, se ha construido un indicador sobre la cobertura de la población inspeccionada en un año, mediante la relación porcentual entre el número de visitas realizadas en un año respecto del total de empleadores. Este indicador registra un 18,1% para el promedio de los países considerados, lo que implica que en un quinquenio teóricamente todas las empresas habrán sido objeto de una acción de inspección. Por sobre el promedio señalado, se ubica Panamá, República Dominicana, Chile, Argentina y Uruguay, mientras que las bajas coberturas se obtienen en Colombia, México, Paraguay y Perú.

En definitiva, desde el punto de vista de la fortaleza de los servicios de inspección laboral se muestra una relación directa entre la dotación de inspectores y la población potencial protegida, como en el caso de Chile y Panamá, y el grupo constituido por México, Paraguay y Venezuela, en el cual las restricciones propias de una reducida planta de inspectores no loga ser superada con una mayor eficacia de la acción inspectiva, lo que finalmente deriva en una reducida proporción de población potencial protegida. En cambio, en los casos de República Dominicana y Argentina los resultados obtenidos en cuanto a la intensidad de la labor de inspección y la población cubierta, pese a no disponer de las ventajas de una dotación de funcionarios especialmente significativa para el desarrollo de estas funciones.

3. Principales resultados en cobertura ante riesgos

De acuerdo con la Matriz de Análisis propuesta para el desarrollo de este estudio, a continuación se analizan los resultados obtenidos en diversos ámbitos de protección de los trabajadores, frente a los principales riesgos considerados en el ciclo de vida. En el Cuadro 12 se presenta un conjunto de indicadores que han sido seleccionados para ilustrar el estado de la protección que se deriva, entre otros factores, de las regulaciones laborales analizadas.

En la primera columna se presenta el indicador referido a la proporción del empleo informal respecto del empleo no agrícola, según fue definido con anterioridad, y que para los países considerados alcanza a un 52,6% en promedio (simple). Esta información es especialmente relevante para los efectos del presente análisis pues la existencia de la informalidad en el empleo representa una barrera estructural que excluye de la protección que brindan las regulaciones laborales a más de la mitad de los trabajadores de la región. Según la información presentada, el Empleo Informal es particularmente alto en países de Centroamérica y también en Paraguay y Perú. Y las proporciones más bajas en Uruguay y Costa Rica, aunque abarcan a algo más de un tercio de los trabajadores no agrícolas, en cada caso.

Al considerar las etapas del ciclo de vida, se dispone para fase previa de edad activa de la Proporción de Trabajo Infantil, definido como el porcentaje de niños entre 5 y 14 años que desempeñaban en dicha condición¹⁵. El promedio para los países considerados alcanzó a un 12,9% lo que muestra que pese a la decisión de abolir este tipo de prácticas por los países de la OIT, aún esta desprotección de la infancia y adolescencia persiste, y particularmente en Perú, Paraguay, Bolivia y Guatemala.

Para la etapa de la vida activa, por su parte, se cuenta con cuatro indicadores. Por una parte, la discriminación salarial en el empleo entre mujeres y hombres se ilustra mediante la relación porcentual entre la remuneración media de las mujeres respecto de los hombres, y se obtiene que éste alcanza a 86,1% para el promedio de los países con información. Así, la brecha existe y es significativa, y es especialmente alta en Argentina y Bolivia. No obstante, se requiere afinar la construcción de dicho indicador con información desagregada que permita controlar por el tipo de ocupaciones.

¹⁵ La información sobre Trabajo Infantil (Unicef, 2015) se construye al considerar un trabajo realizado por un niño que no alcance la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate (según determine la legislación nacional, de acuerdo con normas internacionalmente aceptadas), y que, por consiguiente, impida probablemente la educación y el pleno desarrollo del niño. Lo es también un trabajo que ponga en peligro el bienestar físico, mental o moral del niño, ya sea por su propia naturaleza o por las condiciones en que se realiza, y que se denomina trabajo peligroso. Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, que internacionalmente se definen como esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzoso, reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados, prostitución y pornografía, y actividades ilícitas.

Cuadro 12
Cobertura frente a riesgos en el ciclo de vida. Indicadores seleccionados

Países	Empleo informal urbano	Trabajo infantil (Porcentaje de empleo)	Salario mujeres (Porcentaje del salario de hombres)	Densidad sindical	Porcentaje sin negociación colectiva	Ocupados sin cobertura de pensiones	Pensionables sin cobertura
Argentina	46,8	4,4	71,4	40,3	17,3	49,6	9,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	nd	26,4	74,2	26,6	nd	71,5	0,0
Brasil	36,5	8,3	77,8	17,8	40,0	59,3	13,7
Chile	nd	6,6	79,9	17,1	91,0	41,5	25,5
Colombia	54,5	9,7	91,8	2,3	100,0	67,3	77,0
Costa Rica	30,7	4,1	93,8	10,3	88,2	41,2	44,2
Ecuador	49,3	8,6	97,2	nd	nd	79,8	47,0
El Salvador	65,6	8,5	88,5	6,2	97,4	69,3	81,9
Guatemala	73,6	25,8	94,3	34,0	nd	80,5	85,9
Honduras	72,8	14,0	nd	nd	nd	83,2	91,6
México	53,8	6,3	82,6	13,9	87,7	63,0	74,8
Nicaragua	nd	14,5	nd	2,7	95,5	82,5	76,3
Panamá	40,4	5,6	nd	20,0	nd	36,0	62,7
Paraguay	63,8	27,6	nd	7,2	98,8	81,1	77,8
Perú	64,0	33,5	nd	4,0	97,7	70,8	66,8
República Dominicana	51,2	12,9	89,0	nd	nd	72,0	88,9
Uruguay	33,1	7,9	nd	28,8	11,0	18,2	23,5
Venezuela (República Bolivariana de)	nd	7,7	92,5	4,7	nd	66,1	40,6
Promedio simple	52,6	12,9	86,1	15,7	75,0	62,9	54,9

Fuente: Elaboración propia según UNICEF (2014), ILOSTAT Database y OIT (2014).

En materia de los derechos colectivos, se dispone de información sobre la Densidad Sindical; es decir, la proporción de trabajadores que se encuentra afiliado a una organización sindical respecto del total de los ocupados y de la proporción de trabajadores que están impedidos de negociar colectivamente. Ambos indicadores están relacionados ya que típicamente una relativamente baja tasa de sindicalización está asociada con una baja cobertura de la negociación colectiva. Sin embargo, dicha relación no es estrictamente proporcional, ya que dependerá del contenido específico de las normas sobre la materia; por ejemplo, si los beneficios obtenidos por los sindicalizados en las negociaciones colectivas pueden ser extendidos a los no sindicalizados y si las negociaciones superan el ámbito de la empresa.

Los resultados obtenidos indican que persiste entre los países una relativamente baja densidad sindical, del orden de un 15,7% en promedio y entre ellos es más baja aún en Colombia, Nicaragua, Perú, Venezuela (RB), El Salvador y Paraguay. Por su parte, una alta proporción de trabajadores ocupados está excluido del derecho a negociar colectivamente: un 75% en promedio, y proporciones más bajas que éste se presentan en Colombia, Paraguay, Perú, El Salvador, Chile y México. En relación con los indicadores mencionados, también requieren ser perfeccionados considerando la población relevante en cada caso; es decir, aquélla que es sindicalizable o bien que está potencialmente en condiciones de negociar.

Frente al riesgo de contar con ingresos en la etapa de la vejez se dispone de indicadores: la proporción de ocupados que no está registrado en los sistemas de pensiones durante su vida activa y el porcentaje de quienes cumpliendo con el requisito de edad para pensionarse no cuenta con dicha cobertura. Para el caso de los ocupados ésta alcanza a un 62,9% del total y es especialmente mayor aún en países de Centroamérica donde supera el 80%, mientras que en Panamá registra un 36% y la

más baja en Uruguay, con sólo un 18,2%. Esta amplia dispersión de resultados requiere ser analizada con mayor detalle, ya sea controlando por la importancia del empleo asalariado y del empleo informal, entre otros factores.

Finalmente, la proporción de adultos en edad de pensionarse que no cuenta con cobertura de pensiones alcanza a un 54,9% en promedio entre los países. Este grado de desprotección se relaciona con la brecha de cobertura en la vida activa ya señalada e implica que serán los sistemas no contributivos los que deberán asegurar un ingreso para su subsistencia en la vejez.

4. La vía judicial

Según Ciudad (2014) “El arreglo directo en la empresa y los sistemas de solución de conflictos establecidos en los convenios colectivos constituyen el ideal. Pero en defecto de ellos la administración de justicia laboral es la llamada a hacer cumplir con la legalidad y el estado de derecho, así como otorgar protección a sus ciudadanos.” Sin embargo, el mismo autor señala que la administración de justicia laboral en la mayoría de los países de América Latina necesita de una profunda revisión, modernización y fortalecimiento, “sin desconocer los avances obtenidos, en el ámbito judicial laboral en diversos países, todavía tenemos instituciones débiles e ineficientes. No siempre se ha podido garantizar un ágil y celeridad respeto pleno de los derechos humanos vinculados al trabajo ni de los derechos laborales en general, ni proporcionar a los ciudadanos que trabajan los elementos esenciales de seguridad.” (Ciudad, 2009).

Considerando que son varios los países que han emprendido reformas en este sentido, el autor sugiere aprender de las buenas prácticas observadas en Chile, Colombia, Nicaragua y Uruguay, entre otros¹⁶. Entre los aspectos que considera de especial importancia es la de fortalecer la conciliación judicial, aumentando las facultades del juez en esta materia y también la conciliación administrativa previa a cargo del Ministerio de Trabajo, a que las partes podrían someterse en forma voluntaria. Además, que el juez debe tener amplias facultades de investigación, y excepcionalmente ordenar la práctica de alguna prueba adicional, pero respetando el derecho de defensa de las propias partes y evitar duplicaciones de audiencias, como en Costa Rica, donde se establece una sola audiencia de conciliación y juicio, salvo en casos que su complejidad amerite dos.

También propone establecer la contestación a la demanda oral, junto con innovar también en el sistema de recursos o de impugnación, a través del cual se revisan las resoluciones judiciales; procedimientos abreviados de menor cuantía; modalidades especiales para la tutela de derechos fundamentales¹⁷ y conflictos colectivos jurídicos. Además, como el sistema de juicios orales es de una mayor calidad de justicia, pero a la vez es más exigente, dinámico y complejo, se requiere de mucha preparación y destrezas que sólo pueden brindar abogados especializados, no sólo laboralistas, sino especialistas en litigación oral. De ahí que nace la necesidad de fortalecer el sistema de defensa jurídica gratuita para los trabajadores y empleadores de escasos recursos, como en Chile con el sistema de Defensoría Laboral a cargo del Ministerio de Justicia¹⁸.

¹⁶ Para el caso de Chile en 2013, la información disponible para un total de 282.247 causas ingresadas y terminadas en tribunales laborales del país, un 59,6% de estas fue objeto de avenimiento, conciliación o se acogió demanda monitoria. Véase INE (2014).

¹⁷ Costa Rica y Nicaragua han incorporado modalidades especiales para la tutela de los derechos fundamentales del trabajo, de conformidad con la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT (libertad sindical y negociación colectiva, igualdad y discriminación, abolición del trabajo forzoso y eliminación del trabajo infantil). Se incluye todo tipo de discriminación: por género, acoso moral, acoso sexual, entre otros.

¹⁸ La Reforma a la Justicia Laboral, de implementación gradual, se encuentra vigente en todo el territorio nacional desde 2009, con 26 juzgados laborales, 84 jueces especializados y 136 defensores laborales, quienes prestan representación gratuita en juicio a los trabajadores que lo requieran. Los criterios de focalización pretenden garantizar el acceso a la justicia laboral al mayor número de trabajadores que lo requieran y no lo puedan costear. En virtud de lo anterior, las Oficinas de Defensoría Laboral (ODL), garantizan una cobertura máxima del 97,52% de los asalariados pertenecientes a los tres primeros quintiles y de un 83,61% de todos los asalariados del país. Desde su implementación, las oficinas de defensa laboral han atendido a 64.505 casos. De éstos, 18.737 han requerido presentación de demandas a los tribunales, correspondiendo a un 29% de los casos atendidos. Véase Ministerio de Justicia (2011).

Así, frente a los diversos desafíos planteados, se torna necesaria a su vez satisfacer necesidades de capacitación de todos los operadores jurídicos, contar con sistemas de gestión y organización de los despachos judiciales profesionalizado y eficiente, y dotarlos de mayores recursos e infraestructura que un sistema de juicios orales requiere: más jueces, salas de audiencia, sistemas de grabación audiovisual, y un soporte administrativo y de gestión mayor que en sistema escrito.

En todo caso, y no obstante la importancia de incorporar en el análisis la dimensión de la eficacia de la justicia laboral, por su amplitud y complejidad, así como por la escasez y dispersión de fuentes de información normalmente en el ámbito de los ministerios de justicia, que posibiliten el análisis comparado, no será incluida en este estudio, y se pondrá el acento en la vía administrativa.

VI. Conclusiones

Del ejercicio de aplicar la Matriz de Análisis señalada a la situación de países de América Latina, es posible extraer un conjunto de conclusiones a partir de los resultados encontrados y de los desafíos que se plantean para el futuro en orden a perfeccionar la propuesta conceptual de análisis, aspectos metodológicos, nuevos contenidos y su aplicación. Estos se presentan a continuación.

- a) En cuanto a los principales resultados, al nivel inicial de identificación de las normas laborales en función de los riesgos señalados en el ciclo de vida, se observa que, en general, hay un relativamente alto grado de ratificación y puesta en vigor de los Convenios internacionales, especialmente los fundamentales, aunque no ocurre lo mismo con los aplicables al área de la seguridad y salud en el trabajo y, en el compromiso con garantías mínimas en las ramas de la seguridad social. Por su parte, las garantías constitucionales, en tanto marco fundamental, en general reconocen y consideran la protección de los derechos analizados, no obstante que se presentan situaciones en las que un derecho está constitucionalmente resguardado y sin embargo, no se ha ratificado el convenio sobre la materia. Finalmente, los códigos del trabajo suelen abordar con normas específicas cada uno de los riesgos señalados, aunque el contenido de la norma varía entre los países.
- b) Por su parte, sobre la capacidad de los países para lograr un efectivo cumplimiento de las normas, su estudio enfrenta un grado mayor de complejidad. En efecto, por una parte se considera que la vía tradicional para la resolución de los conflictos laborales así como del incumplimiento de la legislación laboral es la de carácter judicial, mediante la intervención de los tribunales especializados en materias de trabajo. Este es un ámbito para el cual se requiere levantar información que no siempre está disponible, salvo en algunos países en los que se han implementado reformas a la justicia laboral, y que suele estar radicada en el ámbito de los ministerios de justicia u organizaciones del sector.

En todo caso, esta dimensión adquiere una especial importancia ya que la oportunidad de la justicia laboral es un elemento clave para que el cumplimiento de las normas y la resolución de controversias sean eficaces, y opere como un efectivo instrumento de protección. Así, los contenidos y

resultados de las reformas a la justicia laborales emprendidos en la región, deberían ser considerados e integrados al análisis.

- c) La vía administrativa como elemento destinado a velar por el cumplimiento de las normas laborales, si bien es parte constitutiva de los sistemas de administración del trabajo entre los países, los que cuentan con organismos especializados como las inspecciones del trabajo, la evidencia analizada muestra, al mismo tiempo, que se presentan importantes debilidades. Estas se relacionan tanto con la dotación de inspectores para cubrir a la población relevante, con el apoyo de infraestructura física y tecnológicas, con la capacidad para desarrollar procesos de inspección que vinculen las acciones de prevención y sanción, con la existencia de facultades para el desarrollo de la función de inspección en todos los lugares de trabajo, y con contar con recursos humanos calificados para su desempeño.

En todo caso, un panorama completo sobre la capacidad y fortaleza institucional de la “*vía administrativa*” requerirá contar con más información cuantitativa así como de las evaluaciones de impacto que se encuentren disponibles. Ello permitiría clasificar a los países en función del grado de fortaleza institucional y sobre dicha base analizar los resultados que finalmente se obtienen en materia de cumplimiento y protección.

- d) Por su parte, del análisis de los resultados en cuanto al grado de cumplimiento o cobertura de la población relevante en situación de riesgo o desprotección, es posible concluir que en materia de trabajo infantil y de discriminación salarial se presentan situaciones de menor incumplimiento relativo. Sin embargo, la desprotección es mayor en cuanto a las características de los empleos (un 52,6% es empleo informal), al ejercicio de los derechos colectivos (un 15,7% pertenece a una organización sindical y un 75% de los ocupados no está cubierto por instrumentos generados en negociaciones colectivas), del mismo modo que ante el riesgo de no contar con un ingreso en la vejez (un 62,9% de los ocupados no está registrado en los sistemas de pensiones en la vida activa y un 54,9% de la población mayor de 65 años no dispone de cobertura de pensiones).
- e) Finalmente, del análisis preliminar realizado y su contraste con los resultados disponibles, aún no es posible arribar a conclusiones definitivas que permitan explicar cuánto del incumplimiento o inobservancia de las normas laborales puede explicar la desprotección ante los riesgos identificados. Sin embargo, la experiencia realizada permite identificar algunos elementos que deben ser considerados en eventuales nuevas etapas para avanzar en el desarrollo de esta base conceptual y metodológica propuesta.
 - i) En primer lugar, se requiere avanzar más en cuanto a medir la efectividad de la norma. Es decir, si bien la existencia de una norma no es condición suficiente para asegurar su cumplimiento; tampoco es suficiente que si ésta se cumpla tenga finalmente el efecto deseado en términos de la protección buscada. Así, se requiere el estudio pormenorizado de una regulación, sus distintas variaciones entre los países, y conocer los afectos que en la práctica su implementación produce (evasión, elusión u otros efectos no considerados). Y ello es especialmente importante bajo un contexto de alta informalidad en el empleo, como ocurre en la región.
 - ii) En segundo lugar, la vigencia de una norma debe ser además, contrastada con algún estándar relevante. Por ejemplo, aún si todos los asalariados del país fueran retribuidos con una remuneración igual o superior al salario mínimo, sería necesario saber si dicha garantía mínima permite financiar una canasta básica para sí y sus dependientes, por ejemplo.
 - iii) En tercer lugar, para completar el análisis propuesto habría que buscar el modo de incorporar o al menos tener en cuenta a modo de contexto, la dimensión de “empleo” que desarrollan los ministerios de trabajo, en cada caso, junto con las funciones de regulación de las relaciones laborales (área trabajo) y de regulación y

políticas en seguridad social (área seguridad social), no obstante que su efecto en la protección social debería ser de carácter indirecto. Del mismo modo, como se señaló con anterioridad, incluir los efectos de las experiencias de reforma de la justicia laboral, cuando sea pertinente.

- iv) Finalmente, identificar nuevas fuentes de información disponible que permitan construir un mayor número de indicadores y abordar así los distintos riesgos identificados como fundamentales. Y dada la existencia de una alta proporción de empleo informal, considerar siempre la distinción entre la población total y la población que relevante para ser fiscalizada por los servicios de inspección laboral.

Bibliografía

- Amadeo, E. y Camargo, J. 1996. "Labor flexibility, productivity and adjustment" en Figueiredo, J (Ed) Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina. Contribuciones a un seminario (Santiago de Chile, mayo de 1993). Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Banco Mundial. 1994. "Averting the old-age crisis. Policies to protect the old and promote growth." Oxford, Oxford University Press.
- _____. 1995. "El mundo del trabajo en una economía integrada. Informe sobre el desarrollo mundial". Oxford, Oxford University Press.
- Bensusán, G. 2013. "Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México". Serie Estudios y Perspectivas N° 143. Sede Subregional de la CEPAL en México. México, D. F., abril.
- _____. 2009. "La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias". Estudios Sociológicos, vol. XXVII, núm. 81, septiembre-diciembre. México.
- Barrientos y Hulme (eds). 2008. "Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics", Basingstoke, Palgrave Macmillan. Citado en Cecchini y Martínez (2011) op cit.
- Berg, Janine; Ernst, Christoph, y Auer, Peter. 2006. *Meeting the employment challenge: Argentina, Brazil and Mexico in the global economy*. Boulder (Colorado), Lynne Rienner, y Ginebra, OIT.
- Bertranou, F. y G. Pérez. 2006. "Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones" en OIT Notas N° 2: Seguridad Social y Reforma del Sistema de Pensiones en Chile. Oficina Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina. Santiago de Chile, abril.
- Cecchini, S. y R. Martínez. 2011. "Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, marzo.
- Chahad, J. 2009. "Flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo: en busca de alternativas para mejorar la protección social de los trabajadores brasileños" en Weller (Ed) "El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo". Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- Ciudad, Adolfo. 2014. "Avances en la modernización de la justicia laboral peruana y desafíos para el futuro inmediato" en "Revista de Derecho del Trabajo y Seguridad Social". Año I, N°1. Ciudad Universitaria de San Marcos, Lima, Perú. Véase en <https://tallerdelaboral.files.wordpress.com/2015/01/revista-de-derecho-laboral-y-seguridad-social.pdf>.

- _____. 2009. “Modernización de la justicia laboral en América Latina”. Managua, Nicaragua. Véase en <http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/laboral/pdf/dradolfo.pdf>.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. “Panorama social de América Latina 2008”. Santiago de Chile.
- Dirección del Trabajo. 2015. “Código del Trabajo”. Santiago de Chile, abril. Véase en http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articulos-95516_recurso_2.pdf.
- Edwards, Sebastian, y Lustig, Nora Claudia (directores). 1997. *Labor markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility*. Washington, Brookings Institute Press.
- Erikson B. 2005. “Intereses compartidos: los sindicatos y la inspección de trabajo”. *Revista de Educación Obrera* 3-4, N° 140-141. OIT Ginebra. Citado en Vega (2009).
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge, y Tobar, Federico. 2006. “Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Carlos Gerardo Molina (director): “Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina.” Washington, BID, y México, Planeta.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon (1997), “La nueva era de las desigualdades”, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Fraille, Lydia (2009), “La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980”. *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, N° 3, Vol. 128.
- Freeman, R. 2005. “Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance”. NBER Working Paper, n° 11.286.
- Goldín, A. 2009. “Flexibilidad laboral y seguridad del trabajador: una perspectiva argentina” en Weller (Ed) “El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo”. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- Heckman, James, y Pagés, Carmen. 2004. “Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean”. Chicago (Illinois), Chicago University Press.
- _____. 2000. “The cost of job security regulation: Evidence from Latin American labour markets.” Research Department Working Paper núm. 430. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) de la OIT. 2008. Informe mundial del trabajo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global. Ginebra.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2014. “Justicia” en Informe Anual 2013”. Santiago de Chile. Véase en www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/completa_justicia_2013.pdf.
- International Labour Organization. 2015. “ILOSTAT Database.” Véase en www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page131.jspx?_afzLoop=673213457537053&_adf.ctrl-state=18x51xol1b_86&clean=true#%40%3F_afzLoop%3D673213457537053%26clean%3Dtrue%26_adf.ctrl-state%3Dxqgct6rx6_2993.
- _____. 2014, “World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice.” International Labour Office – Geneva: ILO, 2014.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, y Williamson, John. 2003. “After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America.” Washington, Institute for International Economics.
- Lora Eduardo y Pagés, Carmen. 1997. “*Legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe.*” Documento de trabajo núm. 4065 del Departamento de Investigación. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo.
- Loyo, M. G. y M. Velásquez. 2015. “*Inspección laboral en América Latina: mejores prácticas y lecciones.*” Documento de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No publicado.
- Mesa-Lago, C. 2004. “*Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina*” en *Revista de la CEPAL*, núm. 84, diciembre.
- Ministerio de Justicia. 2011. “Cuenta Sectorial”. Véase en <http://2010-2014.gob.cl/media/2010/05/JUSTICIA.pdf>.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. “*Chile. Constitución (1980). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.*” Santiago, 17 de septiembre. Véase en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2015a. NORMLEX Information System on International Labour Standards. “*Ratificaciones por convenio.*” Véase en www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001:0::NO:::
- _____. 2015b, “*Protección de la maternidad*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/maternity-protection/lang--es/index.htm>.

- _____ 2015c, “*Trabajo infantil*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/child-labour/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015d, “*Promoción del empleo*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-promotion/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015e, “*Tiempo de Trabajo*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/working-time/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015f, “*Salarios*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/wages/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015g, “*C131 - Convenio sobre la fijación de salarios mínimos*”, 1970 (núm. 131) Convenio relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo (Entrada en vigor: 29 abril 1972) Adopción: Ginebra, 54ª reunión CIT (22 junio 1970) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos). Véase en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.
- _____ 2015h, “*Seguridad en el empleo*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-security/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015i, “*Igualdad de oportunidades y de trato*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/equality-of-opportunity-and-treatment/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015j, “*Otras categorías particulares de trabajadores*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/specific-categories-of-workers/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015k, “*Libertad sindical*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015l, “*Seguridad y salud en el trabajo*” en Normas del Trabajo. Véase en <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang--es/index.htm>.
- _____ 2015m, “*databases and Subjects*” en ILOSTAT Database. Véase en www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject?_adf.ctrl-state=24er6ate8_252&_afriLoop=1235234311911441.
- _____ 2014, “*Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*.” Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- _____ 2013, “*La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*”. Ginebra.
- _____ 2011, “*Administración del trabajo e inspección del trabajo, Quinto punto del orden del día, Informe V.*” Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión. Véase en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf.
- Singh, Anoop; Belaisch, Agnes; Collyns, Charles; De Masi, Paula; Krieger, Reva; Meredith, Guy, y Rennhack, Robert. 2005. “*Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s.*” Occasional Paper núm. 238. Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Tokman, Víctor (2011), “*Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas*”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía Realidad, Datos y Espacio*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), N° 3, Vol. 2, México, septiembre-diciembre.
- _____ 2007, “*Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, núm. 1-2.
- UNICEF 2014, “*Global Databases*”, based on DHS, MICS and other nationally representative surveys.
- Vega Ruiz, María Luz. 2009. “*La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*”. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo-LAB/ADMIN.OIT. Ginebra.
- _____ 2005, “*La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado.*” Lima, OIT. Véase en www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_2.pdf.
- Velásquez, M. 2009, “*Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile*” en Weller (Ed) “*El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*”. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

- _____. 2011, *“Diagnóstico y Análisis Institucional de Ministerios de Trabajo en América Latina. Aplicación a los casos de Chile, Colombia, Paraguay y Perú”*. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), Notas Técnicas IDB-TN-349. 2011. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington.
- Weller, J. 2009, *“Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina”* en Weller (Ed) *“El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo”*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

Anexo

Cuadro A.1

Prestaciones previstas en el Convenio N° 102 y en convenios posteriores^a

Rama	Contenido
Asistencia médica	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: dispone la asistencia preventiva, médica general, comprendidas las visitas a domicilio, la asistencia de especialistas, el suministro de productos farmacéuticos esenciales que hayan sido recetados, la asistencia prenatal, durante el parto y puerperal prestadas por un médico o por una comadrona diplomada, y la hospitalización cuando ésta fuere necesaria. • Convenio núm. 130: establece las mismas prestaciones que el Convenio núm. 102, más la asistencia odontológica y la readaptación médica.
Prestaciones de enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos que correspondan al menos al 45% del salario de referencia. • Convenio núm. 130: pagos periódicos por al menos al 60% del salario de referencia. También el pago de los gastos de sepelio en caso de fallecimiento del beneficiario.
Prestaciones de desempleo	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos que correspondan al menos al 45% del salario de referencia. • Convenio núm. 168: pagos periódicos por al menos el 50% del salario de referencia. Más allá del periodo inicial, posibilidad de aplicar reglas especiales de cálculo. El conjunto de prestaciones a las que el desempleado puede tener derecho, debe garantizarle condiciones de vida saludables y dignas, según las normas nacionales.
Prestaciones de vejez	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos que correspondan al menos al 40% del salario de referencia. Obligación de revisar las tasas de las prestaciones pertinentes tras variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida. • Convenio núm. 128: pagos periódicos que correspondan al menos al 45% del salario de referencia. Las mismas condiciones que el convenio núm. 102 en relación con la revisión de las tasas.
Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: asistencia médica, pagos periódicos que correspondan al menos al 50% del salario de referencia en casos de incapacidad laboral o invalidez, las prestaciones para las viudas o para los hijos a cargo en caso de fallecimiento del sostén de la familia, con pagos periódicos que correspondan al menos al 40% del salario de referencia. Posibilidad de convertir los pagos periódicos en una suma global, en determinadas condiciones. Excepto en el caso de una incapacidad para trabajar, la obligación de revisar las tasas de los pagos periódicos siguiendo cambios sustanciales en el costo de vida. • Convenio núm. 121: Igual que el convenio núm. 102, más algunos tipos de asistencia en el lugar de trabajo. Pagos periódicos que correspondan al menos al 60% del salario de referencia en casos de incapacidad laboral o invalidez, prestaciones para las viudas, para el viudo inválido y a cargo, y para los hijos a cargo, en caso de fallecimiento del sostén de la familia, con pagos periódicos correspondientes al menos al 50% del salario de referencia. Obligación de fijar un monto mínimo para estos pagos, posibilidad de convertir los pagos en una suma global en determinadas condiciones y prestaciones complementarias para las personas discapacitadas cuyo estado requiere la asistencia constante de una tercera persona.
Prestaciones familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos o suministro de alimentos, vestido, vivienda, vacaciones o asistencia doméstica, o una combinación de los dos.
Prestaciones de maternidad	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: asistencia médica que deberá comprender, por lo menos, la asistencia prenatal, durante el parto y puerperal prestadas por un médico o por una comadrona diplomada, así como la hospitalización cuando fuere necesaria; pagos periódicos que correspondan al menos al 45% del salario de referencia. • Convenio núm. 183: prestaciones médicas que deberán comprender la asistencia prenatal, durante el parto y puerperal, así como la asistencia hospitalaria cuando fuere necesaria; prestaciones pecuniarias que garanticen a la mujer subvenir a su mantenimiento y al de su hijo en buenas condiciones de salud y con un nivel de vida conveniente. Al menos dos tercios de las ganancias anteriores o una cuantía comparable.
Prestaciones de invalidez	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos que correspondan al menos al 40% del salario de referencia; obligación de revisar los montos de las prestaciones pertinentes, en caso de variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida. • Convenio núm. 128: pagos periódicos que correspondan al menos al 50% del salario de referencia; obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida. Obligación de prestación de servicios de rehabilitación y adopción de medidas para favorecer la colocación de las personas con discapacidad en un empleo idóneo.
Prestaciones de sobrevivientes	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio núm. 102: pagos periódicos que correspondan al menos al 40% del salario de referencia; obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida. • Convenio núm. 128: pagos periódicos que correspondan al menos al 45% del salario de referencia; obligación de revisar estos montos en caso de variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del costo de vida.

Fuente: Elaboración propia.

^a Esta información no incluye las disposiciones sobre la duración y las condiciones para tener derecho a las prestaciones; tampoco las excepciones que se permiten en virtud de estos instrumentos ni los niveles más elevados de prestaciones en las recomendaciones pertinentes.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4244), 2016.
217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj, (LC/L.4000), 2014.
216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaini, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélica Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

218

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org