



Organización
Internacional
del Trabajo

Perspectiva Laboral El Salvador

Diciembre 2011

Equipo Técnico de Trabajo Decente
de la OIT para América Central, Haití,
Panamá y República Dominicana

PERSPECTIVA LABORAL EL SALVADOR

Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT
para América Central, Haití, Panamá y
República Dominicana

Diciembre 2011

Perspectiva Laboral

Director: Virgilio Levaggi

Editores: Leonardo Ferreira, Fernando García e Indira Bermúdez

© Organización Internacional del Trabajo, 2011

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

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

Impreso en El Salvador.

Prólogo	7
---------	---

Artículos

Empleo y emprendedurismo juvenil: Desafíos para el crecimiento económico y la integración social <i>Gerson Eli Martínez</i>	15
---	----

Resumen. Se presenta el panorama del empleo juvenil en El Salvador; las características de esta población y sus condiciones de inserción en el mercado laboral a la vez que se identifican los principales retos para el crecimiento en la economía y la integración social.

Abstract. The article presents an overview of the situation of youth employment in El Salvador; the characteristics of this particular population and their conditions of entry into the labor market. It also identifies the main challenges for economic growth and social integration.

La modernización de la justicia laboral en El Salvador <i>Adolfo Ciudad</i>	41
---	----

Resumen. La justicia laboral en el país presenta un demora excesiva en los procedimientos judiciales, que se destacan por ser escritos, desconcentrados y carentes de intermediación. El artículo analiza la situación de la justicia laboral salvadoreña y ofrece propuestas para su modernización a través de un nuevo proceso laboral.

Abstract. Labor justice in the country presents an excessive delay in court proceedings, which are characterized by the fact that are written, are decentralized and lack of intermediation. The article analyses the current situation of Salvadoran labor justice and offers proposals for its modernization through a new labor process.

Cumplimiento laboral e inspección del trabajo: la experiencia salvadoreña 61

Fernando García Granara

Resumen. Se presenta un análisis sistémico del cumplimiento laboral en el que se destaca el papel del servicio público de inspección del trabajo. Además, se detallan las acciones lideradas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social para la mejora del cumplimiento legal en el país.

Abstract. The article offers a systematic analysis of compliance with labor law, which highlights the role of labor inspection public service. Moreover, it details the actions led by the Ministry of Labor and Social Welfare for improving labor law compliance in the country.

Sección: Combate al trabajo infantil

Trabajo infantil, trabajo decente y políticas públicas en El Salvador 89

Jesús de la Peña Rípodas

Resumen. El Salvador adquirió el compromiso de erradicar el trabajo infantil para 2020. El artículo explica el concepto de trabajo infantil y las peores formas, a la vez que describe el trabajo desarrollado en el país para lograr el cumplimiento de los convenios núm. 138, sobre la edad mínima y núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

Abstract. El Salvador made the commitment to eradicate child labor by the year 2020. The article explains the concept of child labor and its worst forms, as well as describes the work carried out in the country to achieve compliance with ILO conventions No. 138 on minimum age and No. 182 on the worst forms of child labor.

Síntesis del estudio: El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del Derecho a la Educación en El Salvador 111

Alberto Barillas Villalta

Resumen. El artículo presenta los resultados del estudio, que muestran la vinculación entre el trabajo infantil y el ejercicio del derecho a la educación en niños, niñas y adolescentes. A la vez se brindan recomendaciones para las políticas e instituciones educativas con el fin de apoyar la erradicación del trabajo infantil.

Abstract. This article presents the results of the study “Child labor and its connection with the exercise of the Right to Education in El Salvador”. It also provides recommendations for policies and educational institutions in order to support the eradication of child labor.

Documentos

XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Declaración de San Salvador de 2011: “Avanzando en la recuperación económica y social con desarrollo sustentable, trabajo decente e inclusión social”. 141

XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Palabras de la señora Elizabeth Tinoco, Directora Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo. 161

Conclusiones del Informe “Estado de situación de la administración de justicia laboral de El Salvador y propuestas para su modernización y fortalecimiento”. 171

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene prestando cooperación y asistencia técnica a los sectores gubernamental, empleador y trabajador de El Salvador, en las diferentes áreas temáticas que sustentan el concepto trabajo decente y sus implicaciones.

La OIT busca, especialmente, contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales y con ello aportar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática salvadoreña, aspecto esencial en la elaboración, ejecución y sostenibilidad de políticas públicas que contribuyan con el desarrollo social y económico del país.

Este tercer número de “Perspectiva Laboral” está dedicado a El Salvador, país en el que se vienen desarrollando temas de importancia política y técnica como la aplicación de los principios del Pacto Mundial por el Empleo; la promoción de un Piso Mínimo de Protección Social; la formulación y ejecución de una política nacional de empleo con énfasis en la generación de más y mejores empleos para los jóvenes; reformas en materia de administración del trabajo; apoyo a programas de reducción de la pobreza y generación de ingresos a través del combate del trabajo infantil; e incluso se ha iniciado el apoyo a un proceso de

modernización de la administración de justicia laboral para pasar de un procedimiento escrito a uno oral, que le brinde mayor celeridad.

El Pacto Mundial por el Empleo (PME), aprobado en forma tripartita en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2009, contiene un conjunto de políticas y propuestas de medidas para afrontar la crisis económica, agrupadas en cuatro pilares que dan sustento al concepto de trabajo decente: normas internacionales, empleo, protección social y diálogo. El conjunto de políticas provienen de la experiencia recogida durante varios años por la OIT para afrontar las situaciones de crisis económicas, que se agudizaron con la crisis económica financiera a escala mundial. Orientaciones recogidas por el PME han sido incorporadas en políticas públicas y han sido consideradas por propuestas para enfrentar la crisis que han sido hechas públicas tanto por organizaciones de empleadores como de trabajadores.

En la OIT estamos convencidos que la recuperación no sólo debe ser en términos de crecimiento económica sino que debe sustentarse en medidas que generen empleo productivo y mayor inclusión social. En este interés, se espera que, de modo tripartito, se puedan llegar a acuerdos básicos respecto de la ejecución de medidas concretas de seguimiento de políticas económicas, sociales y laborales tanto a nivel nacional como sectorial.

La OIT, coherente con su análisis de la crisis que se inició en 2008 y sus propuestas para superarlas, alienta la construcción de un Piso básico de Protección Social orientado a ampliar su cobertura contributiva, tanto como no contributiva, a favor de todos los ciudadanos, especialmente los más necesitados.

En materia de administración laboral, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social viene realizando esfuerzos para mejorar sus capacidades de prestar servicios públicos de inspección, conciliación, intermediación en el empleo y de generación de estadísticas laborales, así como la elaboración de políticas nacionales en empleo, seguridad y salud ocupacional.

Los artículos presentados en este número de Perspectiva Laboral se enmarcan en los temas comentados y analizan la situación actual en: empleo juvenil, la reforma de la administración de justicia, la mejora del servicio público de inspección del trabajo y el combate contra el trabajo infantil como un enfoque de generación de ingresos y el ejercicio del derecho a la educación.

Gerson Martínez, en el artículo “Empleo y emprendedurismo juvenil. Desafíos para el crecimiento económico y la integración social” refiere que en cuanto al empleo juvenil, la ausencia de políticas públicas genera dificultades de integración, articulación y de

canalización de iniciativas y de acciones destacando la importancia de un Plan de Acción en Empleo Juvenil dentro de una política nacional. Con este punto de partida, y con datos estadísticos, identifica cuatro desafíos: la inserción laboral productiva de los jóvenes; calificación para la empleabilidad; la instauración de una cultura emprendedora y la igualdad de oportunidades laborales para los jóvenes.

Por su parte, Adolfo Ciudad, en “La modernización de la justicia laboral en El Salvador” trata un tema de actualidad como la reforma del procedimiento judicial laboral para pasar a un proceso oral y acceder a una justicia especializada. Acciones en tal sentido han sido tomadas por la Corte Suprema de Justicia de El Salvador a fin de responder a los principios de tutela judicial efectiva. Este proceso ha contado con una evaluación de necesidades administrativas realizada por la Corte Suprema de Justicia y un diagnóstico de la situación de la administración de justicia laboral elaborado por la Organización Internacional del Trabajo. Ciudad destaca una serie de indicadores, especialmente la tasa de congestión (retraso) y la tasa de pendencia (expedientes en trámite) como fundamento para la adopción de un nuevo proceso laboral con celeridad, intermediación, simplicidad, eminentemente oral y de instancia única, así como la necesaria especialización judicial. Además, pasa revista a los principales aspectos a considerar en un cambio en la administración de justicia laboral, el

cual para que pueda llegar a buen término debe contar con la activa participación de los actores sociales, principales usuarios de la misma.

En “Cumplimiento Laboral e Inspección del Trabajo: la experiencia salvadoreña”, Fernando García Granara plantea un análisis sistémico del cumplimiento laboral a fin de pasar de las declaraciones normativas a la efectividad de las leyes laborales. Este análisis comprende mecanismos públicos y privados de cumplimiento laboral, entre los cuales destaca el servicio público de inspección a cargo de los ministerios de trabajo. La mayor efectividad del cumplimiento pasa por una identificación y actuación complementaria de estos mecanismos. Asimismo, señala las acciones adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador para la mejora del cumplimiento, acciones en proceso y que adquieren actualidad e importancia por su consideración e incorporación como prioridades estratégicas del Ministerio y del Gobierno de El Salvador.

En “Trabajo Infantil, trabajo decente, políticas públicas en El Salvador”, Jesús de la Peña pasa revista a los convenios internacionales y a las cumbres internacionales para situar la exigencia de medidas urgentes en cuanto al combate contra el trabajo infantil destacando el compromiso de eliminación de este tipo de trabajo en el año 2020 y la identificación de las categorías de trabajo infantil que deben abolirse.

Por su parte, el estudio de Alberto Barillas, “El Trabajo Infantil y su vinculación con el ejercicio del derecho a la educación en El Salvador”, plantea el tema de la prohibición del trabajo infantil desde el enfoque del derecho a la educación. Analiza datos estadísticos en relación a los efectos negativos del trabajo en la educación infantil y plantea una serie de recomendaciones para las políticas e instituciones educativas. Se trata de un enfoque que fundamenta el combate del trabajo infantil desde la perspectiva educativa.

La Sección Documentos presenta la “Declaración de San Salvador”, adoptada en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, realizada en la capital salvadoreña el 31 de octubre y 1 de noviembre de 2011, denominada “Avanzando en la recuperación económica y social con desarrollo sustentable, trabajo decente e inclusión social”. Asimismo, se recoge el discurso pronunciado por la Directora Regional para América Latina y el Caribe de la OIT, Elizabeth Tinoco con ocasión de dicha Conferencia Interamericana.

También ofrece las conclusiones del Estudio “Estado de situación de la administración de justicia laboral de El Salvador y propuestas para su modernización y fortalecimiento” presentado por la OIT al Gobierno de El Salvador y la Corte Suprema de Justicia.

Esperamos que esta publicación sirva de información y sea de utilidad para los constituyentes de la OIT y para el público en general para aproximarse al esfuerzo por generar trabajo decente, desarrollo e inclusión social en el que se encuentran comprometidos los empleadores, los trabajadores y las autoridades de El Salvador. Para los integrantes de la OIT que buscamos servir a El Salvador, desde el Equipo Técnico de Trabajo Decente que se encuentra en San José de Costa Rica y para quienes están en nuestra oficina de proyectos en San Salvador, es un honor poder contribuir con tal compromiso en el cual hemos encontrado un valioso apoyo del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas.

Virgilio Levaggi

Director

Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

Empleo y emprendedurismo juvenil: desafíos para el crecimiento económico y la integración social

Gerson Eli Martínez

Indistintamente del enfoque, centrar los esfuerzos de política pública en la juventud debe ser una apuesta prioritaria para lograr objetivos amplios de país en materia de desarrollo y cohesión social. Ello debería reflejarse en esfuerzos de país (tanto públicos como privados) en materia de promoción, fomento y generación de condiciones adecuadas para que el amplio contingente de jóvenes que conforman la población salvadoreña desarrolle de manera plena su potencial económico/productivo a través de la construcción de trayectorias de trabajo decente y se constituyan en el ingrediente clave para un crecimiento económico equitativo y sustentable y la base sobre la cual se construya una sociedad socialmente cohesionada.

Existe un consenso amplio en la comunidad internacional de que el empleo es un factor indispensable en el combate a la pobreza. Ello se evidencia en que, en 2008 y como parte de los compromisos adquiridos por los países en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se haya incluido dentro del objetivo de erradicación de la pobreza y el hambre la meta del

“alcanzar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes” (meta 1.b).

Para los jóvenes, el trabajo decente¹ exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazo y tomar en consideración el ciclo de vida y la trayectoria personal. El itinerario laboral no debe comenzar con un empleo o un trabajo sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente.²

Al igual que el resto de América Latina, El Salvador transita por importantes transformaciones demográficas. La cantidad de jóvenes nunca ha sido ni será tan alta como en la actualidad. Esta condición, conocida como “bono demográfico” genera un importante potencial para la mejora de condiciones de vida de la población en general, en la medida que la cantidad de personas económicamente dependientes (menores de 15 y mayores de 65 años) se reducen, tanto en términos absolutos como relativos. El aprovechamiento del bono demográfico en todo caso depende de las condiciones en que la población en

1. El concepto de trabajo decente acuñado por la OIT y ampliamente acogido por la comunidad internacional, alude a un trabajo productivo con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

2. OIT (2010). “Trabajo decente y juventud en América Latina 2010”.

edad de trabajar (PET) se inserta en el mercado de trabajo. Así, el aprovechamiento o no de este premio demográfico se relaciona a si la PET pasa a formar parte de la población económicamente activa (PEA) o inactiva (PEI), a que los considerados como PEA logren ocuparse o estar desocupados y finalmente a que sí los ocupados se insertan al mercado formal o informal, o se emplean plenamente o se subemplean.

Como lo apunta la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (2010), El Salvador se ha caracterizado en las últimas décadas por presentar un saldo migratorio negativo, especialmente en la migración de jóvenes en edad de trabajar. Este mismo estudio menciona que la migración no sólo impacta a la población joven adulta, sino también a la población menor a 5 años por la importante cantidad de mujeres en edad fértil que emigran.³ Un aspecto importante a considerar es la alta proporción de emigrantes con nivel educativo superior. Al respecto se tiene que para el año 2000, la proporción de emigrantes con al menos educación terciaria respecto del total de personas con el mismo nivel educativo en el país fue de 31%. Ello implicaría una desmejora en la calidad de la fuerza de trabajo que permanece en el país.

3. DIGESTYC. “República de El Salvador. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050”. San Salvador, mayo 2010. Pág. 27.

De cumplirse las proyecciones oficiales sobre la reducción de los saldos migratorios y continúe la tendencia creciente de la población que se encuentra en edad de trabajar, en los próximos años, las presiones al mercado laboral aumentarán. Según DIGESTYC (2009), de 2010 a 2020, la PET pasará de 3.79 millones a 4.24 millones de personas, mientras que la PEA incrementará en 438,459 personas. Lo anterior, requeriría generar alrededor de 450 mil nuevos puestos de trabajo al final de la década para aprovechar el bono demográfico.

Una mayor oferta de trabajo para que los nuevos contingentes de personas en edad de trabajar se inserten a la vida productiva nacional, requerirá del diseño e implementación de políticas laborales que atiendan tanto a la población económicamente activa como inactiva. En este sentido, se deben brindar oportunidades para atender eficientemente los requerimientos de empleo de los distintos grupos poblacionales.

Condiciones de inserción laboral juvenil

Participación, ocupación e inactividad

La población juvenil (15-24 años) representó en 2009 el 20% de la población total y el 30.3% de la PET. La tasa de participación juvenil es menor a la tasa de participación global y la diferencia se amplía al

desagregar el estrato juvenil en jóvenes adolescentes (15-19 años) quienes presentan una tasa de participación del 33.7%. Esto, sin embargo, se explica por la dedicación al estudio, comportamiento deseado en dicha etapa de la vida en la que se espera los jóvenes se dediquen a finalizar su educación secundaria. Por el contrario, los jóvenes adultos (20-24 años), quienes generalmente han finalizado o abandonado sus estudios y se encuentran en una etapa de emancipación, presentan una tasa de participación superior al promedio nacional en 2009.

Cuadro 1. Indicadores del mercado laboral juvenil, 2009

Rango de Edad	Estructura etaria (PET/POB)	Tasa de Participación (PEA/PET)	Tasa de empleo (ocupados /PEA)	Tasa desempleo (desocupados /PEA)	Subempleo urbano ⁴
Total	66.1%	62.7%	92.7%	7.3%	33.9%
15-19	11.2%	33.7%	85.7%	14.3%	53.3%
20-24	8.8%	63.5%	86.6%	13.4%	45.7%
15-24	20.0%	46.8%	86.2%	13.8%	48.2%

Nota: * se calcula como proporción de la PEA urbana (1,716,168).

FUENTE: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM), 2009.

En el caso del segmento de población joven, llama la atención el alto grado de inactividad femenina

4. De acuerdo con la DIGESTYC, el subempleo está conformado por las personas que tienen dificultad para trabajar las horas semanales y/o percibir el ingreso mínimo establecido por ley. Atendiendo a esto, el subempleo se clasifica en: visible, cuando las personas ocupadas trabajan involuntariamente menos de 40 horas semanales; e invisible, cuando las personas ocupadas trabajan 40 horas o más a la semana y perciben un salario inferior al mínimo que establece la ley.

en el rango de 15-19 años (80.3%) para 2009. Ello podría estar siendo explicado por una mayor tasa de permanencia en la escuela en relación a los hombres y sobre todo por una mayor dedicación que la de los hombres jóvenes a quehaceres domésticos. En ese, año el 31% de las mujeres jóvenes entre 15-19 años se encontraba como inactiva por dedicarse a quehaceres domésticos, frente a un 1% de hombres inactivos que no buscó trabajo por dicha razón.

La tasa de ocupación juvenil en 2009 es inferior a la de la población en general. Mientras que el 92.7% de la PEA total se encontraba ocupada en ese año, el 85.7% de la población de jóvenes entre 15 y 19 años de edad y el 86.6% de edades entre 20 a 24 años tenía una ocupación.

Características educativas

Los datos de la última Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM) (2009) revelan importantes retos en materia de formación del capital humano para los próximos años. El segmento poblacional juvenil requerirá de una especial atención de las políticas educativas y laborales. Para el año 2009, se registraron cerca de 276 mil jóvenes adolescentes de entre 15 y 19 años que no estudiaban, ello representó el 40.2% del total de población juvenil entre dichas edades. Asimismo, se observa una proporción importante de jóvenes adolescentes con sobre-edad respecto al

nivel de estudios cursado, ello pues se esperaría que en dichas edades el grueso de adolescentes se ubicara en educación media (10 a 12 años de estudios), sin embargo, el 45% de los adolescentes que se encontraban estudiando en 2009 se ubicaban en educación básica (1 a 9 años de estudio).

Aunque en menor magnitud, la sobre-edad también es evidente en el caso de los jóvenes adultos (20 a 24 años) dentro de los cuales se registra un 5% cursando educación básica y un 18% educación media. Como habría de esperar, del total de jóvenes adultos estudiando, la mayoría lo hace a nivel de educación superior universitaria (73%). Por otra parte, la proporción de jóvenes entre 20 y 24 años con estudios superiores no universitarios (técnicos) es por demás inferior (4%).

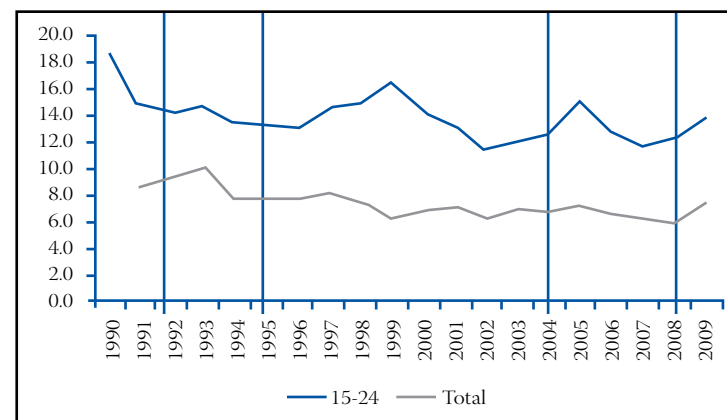
La situación educativa de los jóvenes ocupados merece particular atención. Ello pues el cúmulo de conocimientos con el cual incursionan en la vida productiva determina las posibilidades de obtener empleos estables, bien remunerados y con posibilidades de ascenso. Asimismo es importante tener en cuenta que en la mayoría de los casos, el ingreso temprano de los jóvenes al mercado laboral podría estar restringiendo las posibilidades de continuar con los estudios, en la medida que tanto el sistema educativo formal como las demandas del mercado de trabajo no son compatibles.

El logro educativo de los jóvenes adolescentes ocupados (15-19 años) se concentra en la educación básica (82%) seguido en importancia por los ocupados con educación media (16%). Del total de jóvenes adultos ocupados (20-24 años), el 57% ha completado algún grado de educación básica, el 36% de 10 a 13 grados de estudio y un pequeño porcentaje (4%) educación superior universitaria. Esto último contrasta con el alto porcentaje de jóvenes adultos que actualmente cursan algún grado de educación superior (73%), hecho que hace pensar que contar con estudios universitarios no garantiza mayores niveles de ocupación.

Desempleo, subempleo e informalidad juvenil

Al descomponer la tasa de desempleo por grupos de edad se hacen evidentes las serias desventajas de los jóvenes al momento de insertarse al mercado laboral. Desde inicios de los noventa las tasas de desempleo juvenil (15 a 24 años) han duplicado las tasas de desempleo nacional. Asimismo se advierte cómo el desempleo juvenil es más sensible a los ciclos económicos recesivos y menos sensible a los periodos expansivos. Por una parte, en los periodos de auge económico si bien el desempleo juvenil tiende a reducirse lo hace en menor medida que el desempleo total y, por el contrario, la respuesta del desempleo juvenil a las etapas de contracción económica es por mucho más brusca que la tasa de desempleo nacional, tal y como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 1. Tasa de desempleo abierto juvenil^a y total país (Porcentajes)



FUENTE: Elaboración propia con base a OIT y DIGESTYC 2009.

a) Las tasas de desempleo juvenil de 1990 a 2008 corresponden al área urbana y fueron tomadas de OIT "Panorama Laboral" 1999 y 2009.

La explicación a la sensibilidad del empleo juvenil a los ciclos económicos viene dada por la mayor "flexibilidad" del mercado laboral juvenil respecto al resto de la población ocupada. Esto se da en la medida que existe un mayor grado de informalidad en la relación laboral entre los trabajadores jóvenes y los patronos (ausencia de contrato de trabajo que incide en menores costos de cesantía) y mayores condiciones de precariedad (menor cobertura de la seguridad social), como se indicara previamente.

Las mujeres jóvenes presentan menores tasas de desempleo que los hombres jóvenes. En 2009, la tasa de

desempleo juvenil femenina fue del 12.5% y la masculina del 14.4%, mientras que la tasa a nivel nacional ascendió a 13.8%. Esto, al igual que la distribución de desempleo a nivel nacional, responde a las mayores tasas de subempleo en las mujeres jóvenes.

En este contexto, las mujeres presentan las mayores tasas de subempleo en las áreas urbanas. En 2009, del total de ocupadas el 40.4% se encontraban en condición de subempleo, frente a un 33.1% de hombres ocupados en la misma situación. En el estrato juvenil, las mujeres jóvenes presentan una tasa de subempleo del orden del 51% frente a una tasa del 46% en los hombres jóvenes en 2009.

Para la OIT, la forma más significativa de mirar la situación de la economía informal es en términos de déficit de trabajo decente. Es decir de baja calidad e improductivos y los trabajos no remunerados que no son reconocidos ni protegidos por la ley, la ausencia de los derechos en el trabajo, protección social inadecuada y la falta de representación y la voz son más pronunciados en la economía informal, especialmente en el extremo inferior entre las mujeres y los jóvenes trabajadores.⁵

Como es bien sabido, la economía informal se caracteriza por su precariedad laboral. Esto no

necesariamente implica que los trabajadores en el sector formal accedan a condiciones de trabajo decente, como lo son contar con un contrato de trabajo o acceder al régimen de seguridad social.

Por otra parte, las condiciones de inserción laboral de los jóvenes tienden a ser más precarias. En 2009 únicamente el 9% de jóvenes adolescentes asalariados (15 a 19 años) y el 28% de jóvenes adultos (20-24) asalariados contaban con contrato de trabajo. Asimismo se observa una alta desprotección social para este grupo poblacional, en el que el 94% de los jóvenes adolescentes y el 70% de los jóvenes adultos ocupados no cotizaban a la seguridad social. Esta condición se explica por el alto porcentaje de población joven ocupada en el sector informal. Según datos de la EHPM 2009, dos terceras partes (62%) de los jóvenes entre 15-19 años y el 40% de jóvenes adultos se ubican en el sector informal en 2009.

La promoción de un empleo inclusivo y productivo en el presente debe hacerse en una forma que no ponga en peligro las posibilidades de las generaciones futuras. El empleo productivo, al igual que el crecimiento, necesita ser sostenible. Las políticas dirigidas a lograr un empleo inclusivo y productivo necesitan tomar en cuenta los derechos y legítimos intereses de las generaciones futuras, así como aquellos de las generaciones presentes. Elementos con el fortalecimiento de la institucionalidad laboral así como

5. OIT (2002). "Decent Work and the Informal Economy." Report IV. 90ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2002. Pág. 4

de inversiones en los jóvenes, son fundamentales para asegurar sostenibilidad.

En El Salvador existe una amplia proporción de jóvenes en condiciones cercanas a la “exclusión total”, es decir, aquellos que por alguna razón no estudian ni trabajan. Esta situación tiende a generalizar las condiciones de privación y permite acumular factores y malestares propiciatorios de frustración, desencanto y hasta violencia. Ello además, como se ha planteado a lo largo del presente artículo, restringe la posibilidad de utilizar plenamente los recursos humanos para el aprovechamiento del bono demográfico. En 2009 el 21.5% de los jóvenes adolescentes (15 a 19 años) y el 33.2% de los jóvenes adultos (20 a 24 años) no estudiaba ni tampoco trabajaba. Dicha condición tiende a agravarse en el caso de las mujeres de las cuales el 70% las adolescentes y 73% de las jóvenes adultas se encuentran en esta condición cercana a la “exclusión total”.

A partir de la evidencia disponible, la compatibilización del estudio y el trabajo se constituye como uno de los principales retos de la política pública. Ello pues, la posibilidad para los jóvenes de combinar el estudio con el trabajo parece ser privilegio de pocos. Únicamente el 9.4% de los jóvenes adolescentes y el 6.2% de los jóvenes adultos estudiaban y trabajaban a la vez en 2009.

Consideraciones sobre la situación laboral juvenil

La generación de empleo en la economía se encuentra vinculada a las fluctuaciones del producto nacional. Así, en aquellos períodos de auge la tendencia del empleo es al alza, mientras que en momentos recesivos la pérdida de empleos no se hace esperar, afectando las condiciones de vida de las familias. No obstante, la recuperación de los puestos de trabajo puede no darse automáticamente con la reactivación económica. A modo de ejemplo, en crisis económica los primeros en perder empleo son los jóvenes y en la fase expansiva de la economía son los últimos en recuperarlos.

Los efectos sobre el empleo se ven reflejados principalmente en el sector formal de la economía. Si bien para la mayoría de los jóvenes su vínculo con el mercado laboral responde a empleos en la actividad informal, hay un grupo importante de jóvenes que, a pesar de haber logrado incorporarse en mejores condiciones al mundo laboral, podrían quedar desempleados. Esto aumentaría las filas de trabajadores jóvenes que se emplean en el sector informal, precarizando el empleo juvenil.

Las oportunidades de empleo para los jóvenes están relacionadas con aspectos como su logro académico y formación profesional, la implementación de programas públicos e iniciativas privadas exitosas

para la incorporación de los jóvenes al mundo laboral, así como por la apertura de las empresas en la contratación de la fuerza laboral juvenil.

Al respecto, los jóvenes enfrentan una serie de dificultades educativas y de formación, así como la ausencia de espacios adecuados para su desarrollo laboral, lo que dificulta grandemente su inserción efectiva en el mercado laboral. La trayectoria educativa de los jóvenes en su mayoría es bastante corta —debido a factores familiares, laborales y/o personales—, lo que obstaculiza las oportunidades de acceder a empleos productivos y decentes. Además, la falta de correspondencia entre la formación profesional ofrecida y la calificación de la mano de obra que demanda el mercado laboral, dificulta aún más las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes.

Aunado a lo anterior, la situación laboral juvenil adolece de falta de vinculación entre la demanda y oferta de trabajo, así como entre las expectativas laborales de los jóvenes con las oportunidades reales de empleo. En este sentido, pueden darse casos donde los puestos de trabajo no cumplan las expectativas salariales de los jóvenes, que no les permitan coordinar el estudio con el trabajo, que las competencias que los jóvenes poseen no sean compatibles con las que el puesto de trabajo necesita. Por tanto, adecuar la fuerza laboral a las exigencias del mercado laboral es uno de los desafíos del país en términos de la generación de

empleos productivos y decentes para los jóvenes.

Con el propósito de contrarrestar la deficiencia en la formación de los jóvenes y apoyarles en su preparación e ingreso al mundo laboral se han impulsado una serie de políticas, programas e iniciativas desde la esfera pública y privada. No obstante, éstas tienen una limitada cobertura poblacional, debido a la falta de coordinación y articulación de acciones entre las instituciones involucradas en el tema. Así, se cuenta con varias experiencias exitosas de programas ejecutados en regiones específicas del país, aunque la reproducción de dichas experiencias a escala nacional sigue siendo una tarea pendiente.

A nivel nacional, no se cuenta con una política pública de empleo que sirva de marco articulado para que de sus lineamientos generales se orquesten las iniciativas públicas que buscan apoyar a la población en su incorporación a la vida productiva —mediante programas de orientación e intermediación laboral, formación profesional, emprendedurismo y educación—. Tampoco se cuenta con una política pública por el empleo juvenil, aunque se están gestando las condiciones para su elaboración.

Al no contar con políticas como las arriba mencionadas se generan dificultades como la falta de integración y articulación de las iniciativas, lo que a su vez conduce a la duplicidad de programas y proyectos y

limita la cobertura de estos esfuerzos. Además, se debe destacar que no se observa una complementariedad entre los programas generales del empleo y los programas específicos para atender a la población juvenil.

Por otro lado, uno de los problemas que atañen a la vulnerabilidad laboral de los jóvenes es la creación de estigmas e ideas preestablecidas sobre la actuación de este grupo poblacional. Los jóvenes son víctimas de la exclusión y marginación social, basada en aspectos como su apariencia física, lugar de residencia o procedencia, edad, antecedentes de problemas con la ley, género, entre otros. Esta desconfianza hacia los jóvenes repercute sobre sus posibilidades de contratación en las empresas, o bien, en el apoyo que se les brinda al momento de buscar oportunidades laborales y emprender iniciativas productivas. Por lo anterior, se debe señalar la precaria inserción laboral de los jóvenes y la discriminación en cuanto a oportunidades de empleo.

En relación con los derechos laborales de los jóvenes, el país cuenta con un marco jurídico sólido que busca proteger los derechos laborales, así como otros aspectos de su vida. Esto reafirma el compromiso del Estado por apoyar y proteger a esta población vulnerable. Sin embargo, es necesario atender ciertos vacíos que deja la ley con respecto a la cobertura de la protección de la población juvenil en su totalidad, ya

que los jóvenes mayores de edad entre los 18 y 24 años quedan sujetos a las normas dictadas para la población adulta.

Existen instituciones que por mandato de ley tienen como función ejercer los mecanismos necesarios para asegurar la protección y el fomento del empleo juvenil, así como la promoción de políticas encaminadas a fomentar el acceso de los jóvenes a una educación de calidad, acorde a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo. No obstante, si bien las instituciones públicas —como el Ministerio de Trabajo y el de Educación— cuentan con una experiencia sólida en la ejecución de programas con el fin de atender situaciones de exclusión de los jóvenes del mercado laboral, es notable la limitada coordinación y articulación en su accionar, limitando el impacto y beneficio de sus acciones.

Desafíos de política pública en materia de empleo y emprendedurismo juvenil

Contar con una política de empleo juvenil es imprescindible para diseñar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes desarrollar trayectorias laborales positivas, en aras de lograr acceder a empleos productivos y decentes. Un esfuerzo de esta envergadura exige el compromiso de todos los actores nacionales comprometidos con este tema.

En El Salvador, se percibe un interés genuino por avanzar en la construcción de un Plan de Acción Nacional de Empleo Juvenil (PANEJ). Esto responde a intereses tanto públicos como privados, así como al decidido apoyo por parte de organismos internacionales que velan por mejorar las condiciones laborales de las personas. Un PAN de Empleo Juvenil en El Salvador debe estar fundamentado en 4 pilares o áreas de trabajo, tales como el empleo, la empleabilidad, el emprendedurismo y ejes transversales.

Empleo: por la inserción laboral productiva de los jóvenes.

Una política para el empleo juvenil debería incluir programas y proyectos que faculten crear los espacios necesarios para que los jóvenes puedan insertarse de forma efectiva en el mercado laboral. Entre estas acciones, la creación de políticas que promuevan programas de primer empleo, pasantías y contratos de aprendizaje, los cuales permitan a los jóvenes un primer acercamiento a la vida laboral, al mismo tiempo que les provea las oportunidades para adquirir experiencia laboral, formación práctica, desarrollo de destrezas y habilidades, que les posibiliten posteriormente el acceso a mejores empleos.

Al definir políticas públicas específicas para los jóvenes, debe existir coherencia entre la preparación para su ingreso al mercado laboral y la recepción de los

jóvenes en el mercado real, pues de nada serviría tener jóvenes preparados, si en el mercado de trabajo no hay posibilidades reales de inserción de los mismos.

Por otro lado, las oportunidades de empleo para los jóvenes deben ir enfocadas a asegurarles empleos dignos y equitativamente remunerados, que les permitan su desarrollo integral. Esto significa la focalización de esfuerzos entre instituciones encargadas de la protección de los derechos laborales juveniles y aquellas encargadas de fomentar la participación de los jóvenes en los sectores productivos de la economía. Dichos esfuerzos deberán centrarse en asegurar oportunidades de empleo formal para los jóvenes, así como la creación de mecanismos que les posibiliten pasar de trabajos en actividades informales a empleos formales, que les aseguren mejores condiciones laborales.

Crear oportunidades de empleo productivo y de calidad significa contar con un sólido sistema de intermediación y orientación laboral, el cual sirva de enlace entre la demanda y la oferta de trabajo. En este aspecto, el Ministerio de Trabajo, en colaboración con otros actores, se perfila como la institución idónea para coordinar la creación de un sistema que permita armonizar información respecto a la demanda de las empresas, tipos de calificaciones requeridos, necesidades laborales de los jóvenes, entre otras. Poner este tipo de información a disposición del empleador y

quienes buscan trabajo, facilitaría una mejor adecuación y coincidencia entre la oferta y la demanda de trabajo.

Las oportunidades de empleo no deben afectar la formación académica de los jóvenes. Para abrir espacios al empleo juvenil dentro de la economía, se deben impulsar programas y políticas que atiendan las necesidades educativas de los jóvenes, que también les permita iniciar su experiencia profesional. Los programas a impulsar deben ser concebidos de forma integral en tanto permitan a los jóvenes dotarse de experiencia práctica y continuar con sus estudios, de manera que se logre alcanzar una trayectoria laboral positiva.

Empleabilidad: por una fuerza de trabajo juvenil calificada.

Es necesario trabajar en acciones específicas que den las herramientas a los jóvenes para autoevaluarse en aspectos como su formación, capacitación, experiencia profesional, motivaciones laborales etc., de cara a identificar y garantizar una búsqueda eficaz de su trabajo. Por otro lado, debe promoverse la formación teórica y práctica, para lograr asociar los requerimientos o competencias que demanda las empresas con la oferta educativa.

Una población juvenil calificada contribuye de forma productiva al crecimiento económico del

país y a su sostenibilidad. Ante esto, es necesario continuar con los esfuerzos, ya previamente iniciados, de una reforma educativa integral, la cual contenga los mecanismos necesarios para asegurar que los jóvenes mejoren sus logros educativos, de tal forma que les permita participar en el mercado laboral. Asimismo, se deben de generar reformas en la educación formal que posibiliten a los jóvenes una educación de calidad, acorde a las exigencias y necesidades del mercado laboral.

Por otra parte, en lo concerniente a la educación no formal, es necesario un cambio en el enfoque que se ha venido siguiendo hasta el momento. Esto significa realizar un análisis de la oferta actual de los servicios de formación profesional y la medida en que ésta se adecua a las exigencias del mercado laboral. Así pues, es necesario dirigir los esfuerzos de las instituciones encargadas de la capacitación técnica —como INSAFORP— por vincular la oferta formativa de los jóvenes con la demanda del mercado.

En el tema de fortalecimiento de las competencias laborales de los jóvenes, es fundamental coordinar y articular los esfuerzos entre las instituciones encargadas de promover la educación formal —MINED— y no formal —INSAFORP— en el país. Ambas instituciones persiguen brindar una formación educativa de calidad y acorde a las necesidades de desarrollo económico y social del país pero es tarea de

ambas instituciones, formular programas conjuntos y fomentar una nueva percepción a los jóvenes sobre la educación formal y no formal, de manera que esta última sea vista como una vía hacia la educación superior y no solo como una salida rápida hacia el mercado laboral.

En la medida que exista una coordinación de esfuerzos entre las instituciones involucradas en el tema de formación educativa, se posibilitará la réplica de dichos programas a nivel nacional. De igual forma, es necesario reforzar las acciones de promoción y publicidad de la oferta formativa, de manera que se generen los espacios adecuados para que todos los jóvenes interesados tengan igual oportunidad de acceso a una formación de calidad.

Emprendedurismo: por una cultura emprendedora en los jóvenes

Dentro de esta línea estratégica, es imperante crear los mecanismos necesarios para unificar esfuerzos entre los distintos actores interesados en el tema de emprendedurismo juvenil —instituciones públicas, privadas, ONG's y sector financiero—. Fomentar una cultura emprendedora en los jóvenes requiere brindarles el apoyo y acompañamiento necesario para que puedan comenzar a desarrollar su idea de negocio. La implementación de este tipo de iniciativas no solo

potencia el autoempleo, sino que permite el desarrollo económico, social y territorial.

La población juvenil debe asumir un papel protagónico en la construcción de sus propias oportunidades laborales, debe representar sus propios intereses y velar por sus derechos. Aunado a esto, los programas estatales deben tener entre sus prioridades la sensibilización a los jóvenes sobre sus derechos, obligaciones y responsabilidades para lograr su desarrollo económico y social, por medio de oportunidades de empleo productivo.

Al igual que en las otras áreas de trabajo, en el tema del emprendedurismo debe existir una coordinación interinstitucional para evitar la duplicidad de acciones y lograr un mayor impacto y beneficios para la población. Las acciones conjuntas deben abarcar tanto el apoyo técnico como la capacitación adecuada para el emprendimiento de iniciativas productivas a fin de generar encadenamientos productivos entre éstas, así como también el apoyo financiero —capital semilla— y el acompañamiento en todas las etapas del proyecto a los jóvenes. Para asegurar la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas, éstas se deben apoyar antes, durante y después de haber emprendido el negocio.

Ejes transversales: por la igualdad de oportunidades.

Como se mencionó anteriormente, uno de los factores de la vulnerabilidad laboral de los jóvenes lo constituye el alto grado de exclusión social y marginación, debido a factores como el género, edad, discapacidad, etc. Esto pone en realce la gran relevancia que posee esta línea estratégica, en tanto busca generar igualdad en las condiciones de empleabilidad y empleo a las que puedan acceder todos los jóvenes.

La igualdad de oportunidades requiere la creación de mecanismos —tanto legales como institucionales— que posibiliten igualdad en el trato hacia los jóvenes. Por tanto, en la formulación de programas y políticas enfocadas a la generación de oportunidades laborales y de formación profesional, se debe incluir programas de capacitación e inserción laboral orientados a los jóvenes en riesgo, discapacidad etc., bajo el criterio de igualdad de oportunidades; a su vez es importante la concientización hacia los diferentes actores públicos y privados sobre las dificultades laborales por las que atraviesa la juventud salvadoreña, para que éstos brinden oportunidades de empleo en igualdad de condiciones; y sensibilizar a la sociedad sobre los retos a los que se enfrentan los jóvenes al momento de incorporarse al mundo laboral.

En general, el impacto, la amplitud de la cobertura y los beneficios que puedan obtenerse de

las acciones realizadas a fin de revertir la situación de vulnerabilidad laboral de los jóvenes, dependen del grado de coordinación entre los actores involucrados en el tema laboral y la articulación de las acciones que de forma conjunta se puedan impulsar. Una política nacional de empleo juvenil sería el “paraguas” o marco de referencia para la formulación y ejecución de iniciativas enfocadas a la promoción del empleo juvenil. Por otro lado, es imprescindible mantener espacios de diálogo social y concertación entre los actores involucrados en la generación de empleos. Estos espacios pueden servir para verificar avances en la materia, así como para lograr entendimientos básicos y formular planes de acción que beneficien a la juventud y contribuyan al progreso económico del país.

Finalmente, el logro de todas las acciones orientadas a facilitar la inserción laboral juvenil no sería integral si no es acompañado por una política que fomente el desarrollo humano en los jóvenes. El fin último debe ser asegurar a este grupo poblacional las competencias socio-laborales, condiciones físicas y mentales para su desempeño laboral.

Gerson Martínez es economista y consultor de la OIT.

Bibliografía

Dirección General de Estadísticas y Censos, et al. (2010). *República de El Salvador: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*; San Salvador, mayo de 2010.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2010). *El Salvador: transformaciones demográficas y sus implicaciones en las políticas públicas*; Serie Cuadernos Salvadoreños de Población, UNFPA; 2010.

Organización Internacional del Trabajo (2007). *Trabajo Decente y Juventud – Chile*; Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, PREJAL/OIT; Chile, 2007.

Organización Internacional del Trabajo (2008). *Juventud y Trabajo Decente y las Vinculaciones entre Trabajo Infantil y Empleo Juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*; Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, OIT; Costa Rica, 2008.

Organización Internacional del Trabajo (2009). *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana*; septiembre de 2009.

Organización Internacional del Trabajo (2010). *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010*; Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, PREJAL/OIT; Perú, 2010.

La modernización de la justicia laboral en El Salvador

Adolfo Ciudad Reynaud

La Constitución Política de El Salvador establece la jurisdicción especial del trabajo y precisa que los procedimientos en materia laboral serán regulados de tal forma que permitan la rápida solución de los conflictos (art. 49), en concordancia con el mandato de vigilar que se administre una “**pronta y cumplida justicia**” (art. 182.2).¹

Teniendo en cuenta lo anterior, entre otras razones, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha iniciado un proceso de modernización que permita un mejor acceso a la justicia y una mayor democratización de la misma, a fin de consolidar la paz, el desarrollo y la institucionalidad democrática en el país.² Por su parte, el Órgano Ejecutivo tiene como visión de mediano y largo plazo, el consolidar un régimen democrático en el que tenga plena vigencia el Estado de Derecho y en el que cada persona ejerza los derechos establecidos en la Constitución de la República, en un marco de irrestrictas libertades y de profundización del respeto de los derechos humanos.³

1. El resaltado es nuestro.

2. Cfr. Corte Suprema de Justicia, República de El Salvador; Proyecto de Modernización del Órgano Judicial, <http://www.csj.gob.sv/MODERNIZACION>.

3. Cfr. Gobierno de El Salvador; Plan Quinquenal de Desarrollo, El Salvador, segunda edición, noviembre de 2010, págs. 46, 47 y 53.

Esta voluntad política de mejorar la institucionalidad, la vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos concuerda con la Agenda Hemisférica 2006-2015 de la OIT que sus constituyentes (gobiernos, empleadores y trabajadores) acordaron tripartitamente como uno de los objetivos estratégicos en la región: **“el respeto y cumplimiento efectivo** de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como parte del esfuerzo para lograr que todas las mujeres y los hombres puedan acceder a un trabajo decente.”⁴

Tal Agenda Hemisférica señala que “En el caso de América Latina y el Caribe, el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (objetivo estratégico núm. 1) es un objetivo central de toda política de generación de trabajo decente. Como la OIT ha señalado en reiteradas ocasiones, la región ha avanzado significativamente en la ratificación de estos convenios; sin embargo, ello no significa, lamentablemente, que las legislaciones nacionales se adecuen siempre a los mismos y que, aún adecuándose, se aplique de manera efectiva.”⁵

4. OIT, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, Juan Somavia, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, Oficina Internacional del Trabajo, mayo de 2006 (el subrayado es nuestro), pág. 21.

5. OIT, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, Juan Somavia, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, Oficina Internacional del Trabajo, mayo de 2006 (el subrayado es nuestro), pág. 21.

En la medida que los derechos fundamentales en el trabajo constituyen un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales incorporados en las respectivas legislaciones nacionales y en la cultura laboral de los diferentes países de la región, la Agenda Hemisférica establece dos ámbitos de actuación claramente diferenciados (derecho sustantivo y derecho procesal del trabajo), indicando que “un alto índice de ratificación no es suficiente. Es necesario que estos principios y derechos se apliquen efectivamente. Así, para cualquier principio se propone actuar en dos niveles: en primer lugar, **a nivel normativo/institucional**, lo que supone contar con leyes adecuadas a las normas internacionales así como con **procedimientos justos y efectivos** asociados a estas leyes y con **instituciones sólidas que los implementen**; (...)”⁶

Cinco años después, en la XVII Reunión Regional Americana, celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 2010, se insistió en la constatación de que en América Latina y el Caribe “se observa una alta adhesión jurídica y política a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, también se identifican insuficiencias en cuanto a su promoción y **limitaciones en cuanto a su aplicación efectiva**, lo cual plantea la necesidad de reforzar el funcionamiento

6. Ibidem, pág. 31. El resaltado es nuestro.

de los servicios de inspección del trabajo y los **procedimientos de la justicia laboral.**⁷

En ese contexto la Corte Suprema de Justicia solicitó a la OIT cooperación técnica para mejorar su marco normativo procedimental laboral que data del año 1972, esto es hace 40 años, y que “a pesar de haberse aprobado algunas reformas muchas de sus instituciones ya no responden a la realidad actual.”⁸ Fue así como la OIT, con la colaboración del juez español Jorge Guillén Olcina,⁹ elaboró un estado de situación de la administración de justicia laboral del país y formuló propuestas para su modernización y fortalecimiento.¹⁰ Interesa destacar algunos de los principales problemas y posibles soluciones.

Mora judicial

Tal estudio da cuenta que el principal problema es la demora excesiva de los procedimientos judiciales laborales, especialmente en la primera instancia y que empeora la situación si la justicia no es especializada, esto es, cuando es administrada por jueces civiles mixtos.

7. OIT, Informe del Director General, Un tiempo de oportunidades para el trabajo decente en las Américas. Decimoséptima Reunión Regional Americana, Santiago de Chile, diciembre de 2010, pág. 8. El resaltado es nuestro.

8. Corte Suprema de Justicia, Magistrada Mirna Antonieta Perla Jiménez, Sala de lo Civil, misiva dirigida a la OIT del 5 de julio de 2010.

9. Juez del 23° Juzgado de lo Social de Madrid, participó en comisión de servicios autorizado por el Consejo General del Poder Judicial de España, con el apoyo del Proyecto Verificación del Cumplimiento de los Compromisos del Libro Blanco.

10. OIT, Estado de situación de la administración de justicia laboral de El Salvador y propuestas para su modernización y fortalecimiento, Informe Técnico, elaborado por Adolfo Ciudad Reynaud, autor de este artículo, con la colaboración de Jorge Guillén Olcina y Ena Lilian Núñez Mancia, OIT, mayo de 2011, 64 págs.

En efecto, según recientes estudios la tardanza de un juicio laboral sin incidentes y hasta que se pronuncia la sentencia de primera instancia en promedio es de 10 meses.¹¹ Si en el proceso se presentan incidentes puede tardar hasta más de tres años, según se ascienda ante las distintas autoridades de conocimiento.¹²

Una de las variables que ayuda a determinar la magnitud de la mora judicial es el número de expedientes activos que tienen los juzgados en espera de una sentencia o resolución que los finalice. Respecto a la materia de trabajo, el estudio realizado por Emilio Solana, revela que un aspecto a resaltar es que la mora judicial se concentra en los juzgados de competencia mixta, ya que 3 de cada 4 expedientes activos en primera instancia pertenecían a esas dependencias, siendo los Juzgados de lo laboral de Santa Tecla y el de lo Civil de Zacatecoluca los que presentan los niveles más altos con 1,924 y 707 expedientes activos, respectivamente.¹³

El cuadro que se inserta a continuación proporciona valiosa información sobre la mora judicial en materia de trabajo en El Salvador:

11. Sala de lo Civil. Corte Suprema de Justicia, “Diagnóstico y recomendaciones del procedimiento de ejecución judicial de sentencias y acuerdos conciliatorios administrativos en materia laboral”, Diciembre 2010, pág. 113.

12. Ibid.

13. Solana Rio, Emilio, Informe sobre Tribunales competentes en materia laboral 2005-2009, Proyecto Verificación del Cumplimiento del Libro Blanco, OIT, agosto 2009, pág. 13.

Cuadro 1. Tasa de congestión, resolución y pendencia por instancia en materia laboral. Periodo 2005-2010¹⁴

Instancias y tasas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera instancia						
Tasa de congestión	2,0	1,6	1,9	2,4	1,9	1,9
Tasa de resolución	49,0	64,4	51,9	40,9	54,0	52,3
Tasa de pendencia	51,0	46,0	48,5	48,4	41,1	47,8
Segunda instancia						
Tasa de congestión	1,1	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1
Tasa de resolución	88,9	83,8	78,4	78,9	95,1	91,8
Tasa de pendencia	11,1	16,2	21,6	21,9	4,6	7,0
Casación						
Tasa de congestión	1,6 2,	2,4	4,4	3,0	2,8	1,4
Tasa de resolución	64,2	42,3	22,5	32,8	36,0	73,7
Tasa de pendencia	35,8	57,7	77,5	67,2	64,0	18,9

FUENTE: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Información y Estadística de la Dirección de Planificación. Corte Suprema de Justicia. Agosto de 2009. En: Organización Internacional del Trabajo, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Periodo: Febrero 2010-Diciembre 2010. El Salvador, OIT, El Salvador, pág. 41. ¹⁵

Teniendo en cuenta que la tasa de congestión determina el grado de saturación o retraso existente, para la primera instancia en el año 2010, se debió resolver 1.9 veces más casos de los que se resolvieron, para eliminar el retraso. Esto implica que los juzgados de primera instancia deberían haber resuelto casi el doble. En lo que respecta a la fase casatoria, la Sala Civil

14. OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010- diciembre 2010; San José: OIT, 2011; 2011; pág. 47.

15. Tal Informe de Verificación precisa que: "La tasa de resolución se calcula de la siguiente manera: Tasa de resolución = Total de expedientes terminados durante el periodo / Total de carga de trabajo del periodo X 100. Indica la proporción entre expedientes pendientes y los terminados."

"La tasa de pendencia indica el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse."

"La tasa de congestión determina el grado de saturación o retraso existente. Si la tasa de congestión es mayor a 1, existe congestión en el despacho; si es igual a 1, no existe congestión. En este caso, si la congestión es para el año 2010 de 1.9, indica que el despacho debió tramitar 1.9 veces más casos de los que se resolvieron para eliminar así el retraso."

de la Corte Suprema debió haber resuelto 1.4 veces más, casi el doble, de lo que resolvió para eliminar el retraso existente.

Por otro lado debe advertirse que para el mismo período 2010, la tasa de pendencia (esto es, el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse) para la primera instancia fue de 47,8% de los casos en trámite. Mientras que para la casación en la Corte Suprema de Justicia la tasa de pendencia fue de 18,9% de los casos en giro. La segunda instancia sólo muestra una tasa de pendencia del 7,0%. Estas cifras nos indican que existen dos "cuellos de botella" en la tramitación de las causas, en primera instancia y en la fase casatoria, aunque en ésta última muestra una mejora considerable respecto del año 2009 en el que la tasa de pendencia alcanzó al 64,0%. ¹⁶

Esta situación no estaría conforme con los tratados internacionales sobre derechos humanos, específicamente sobre tutela judicial efectiva,¹⁷ que hacen énfasis en que la justicia deba prestarse "sin dilaciones indebidas" que expresan el anhelo y la

16. De acuerdo a la efectividad del recurso de casación laboral, se advierte que existen sentencias pendientes de pronunciarse desde el año 2005 y que año con año el remanente de recursos sin sentencia tiende al alza. Sólo en el año 2007, de 68 recursos presentados fueron admitidos 43, de los cuales 42 esperan sentencia. Si se considera que en el 88% de los recursos de casación, la parte recurrente es el trabajador, se puede observar de forma clara que no está recibiendo la justicia laboral esperada. López Barahona, Erick Ezequiel. Hacia la Sala de lo Social cit. Pág. 235

17. Véase OIT, Estado de situación... cit. pág. 46, numerales 164 y 165, que hacen referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Convención Americana de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aplicables entre otros.

necesidad social de que los derechos se conviertan en realidad y en concreta justicia dentro de plazos razonables. Esto nos conduce a la celeridad que debe caracterizar a los procedimientos judiciales para lo cual éstos deben ser sencillos y ágiles, de manera que permita una respuesta judicial más pronta. Es que “una justicia tardía puede equivaler, al menos desde el punto de vista sociológico (...) a la denegación de la misma.”¹⁸

Limitada especialización de la judicatura

El Derecho del Trabajo es una disciplina eminentemente especializada, tiene sus propios principios, sus propias reglas, regula derechos humanos relativos al trabajo, relaciones sociales entre personas; no como el derecho civil que regula relaciones patrimoniales. Y en materia procesal la especialización es aún mayor en la medida que rigen principios procesales distintos que en el proceso común.

Por esto es que la especialización en materia laboral se considera necesaria, de manera que sean jueces especializados, y no civiles, quienes se encarguen de impartir justicia en materia laboral, para dotar a los ciudadanos de una justicia que tenga en cuenta aquéllas características especiales.

18. Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, Madrid, Civitas, 1994, pág. 32.

Esto ha motivado la creación de juzgados especializados en materia de trabajo en todos los países de América Latina, aunque todavía es un objetivo a alcanzar ya que en muchos países no hay jueces especializados en la totalidad del territorio nacional, limitándose en muchos casos la especialidad de los jueces laborales a la ciudad capital y a las capitales de provincias.

La tendencia en el derecho comparado es a una mayor especialización de la justicia en general y de la laboral en particular; por ejemplo, la reforma procesal chilena ha hecho énfasis, además de la oralidad, en la especialización, al incrementar de 20 a 81 los juzgados especializados de trabajo a nivel nacional en ese país.¹⁹

A pesar que la especialización de la jurisdicción laboral es un mandato constitucional en El Salvador²⁰ ésta se da en un bajo porcentaje, pues del total de tribunales que en primera instancia tienen competencia en materia laboral (40), únicamente 9 conocen con exclusividad en esta materia, a partir del 1 de julio de 2010.²¹

En consecuencia, para la primera instancia sólo el 22% de los jueces son especializados, en tanto que la

19. Tapia Guerrero, Francisco, “El nuevo procedimiento en juicio del trabajo en la Ley 20087/06”, multigráfico, pág. 3. Una primera versión de este trabajo se publicó en *Revista de Derecho Social Latinoamérica* N° 2, Ed. Bomarzo, Buenos Aires, 2007.

20. El Art. 49 de la Constitución dice: “Se establece la jurisdicción especial de trabajo. Los procedimientos en materia laboral serán regulados de tal forma que permitan la rápida solución de los conflictos. (...)”

21. Cfr. Núñez Mancia, Ena Lilian, “Estudio nacional sobre la situación de la administración de justicia laboral. El Salvador”, consultoría efectuada para la OIT, noviembre 2010, San Salvador, pág. 15.

mayor parte de jueces que conocen en materia laboral, el 78%, son civiles y mixtos. En la segunda instancia, de 5 cámaras de apelación que conocen de causas laborales, sólo 2 son especializadas, por lo que en este nivel el 40% son salas laborales especializadas y el 60% conocen también de las materias civil y penal.

Cuadro 2. Planta judicial en materia laboral

	CANTIDAD	TOTAL
Laborales (especializados)	9	40
Civiles	10	
Mixtos (también conocen en materia penal)	21	
Cámaras de Segunda Instancia:		
Laborales (especializadas)	2	5
Civiles	1	
Mixtas (también conocen en materia penal)	2	
Casación:		
Sala de lo Civil	1	1
TOTAL		46

FUENTE: Elaboración de Ena Núñez Mancía, en base a informe estadístico de la Dirección de Planificación Institucional, Unidad de Información y Estadística.

Juicios escritos, desconcentrados y carentes de intermediación

El Código de Trabajo, en adelante CT, establece un sistema de juicio laboral eminentemente escrito que atenta contra la celeridad del proceso, a pesar que dispone que la demanda y la contestación puedan ser orales, al no preverse un auténtico debate oral

entre las partes respecto de sus posiciones, así como al establecerse que en todas las demás estaciones procesales las partes se expresen a través de medios escritos y no verbales. No está prevista la realización de una audiencia oral, frente al juez y bajo su dirección, en donde las partes puedan expresar alegaciones, actuar conjuntamente las pruebas y al final expresar sus conclusiones.

Esto ocasiona que el actual modelo de juicio escrito sea también carente de intermediación pues al no preverse una audiencia de juicio como la señalada, se cita a sucesivas diligencias de actuación de pruebas en las que el juez delega su intervención en auxiliares y colaboradores jurídicos. Así, el juez tiene una aproximación escrita a las posiciones de las partes y a la actuación de sus pruebas, aunque se presten oralmente como las declaraciones de parte o declaraciones testimoniales. Como no las ha presenciado directamente, sólo tiene acceso a ellas en forma escrita, sin la riqueza del acto presenciado directamente con sus matices e imponderables.

Este modelo de juicios escritos va aparejado con una notoria falta de concentración lo que se evidencia en la posibilidad del ofrecimiento y práctica de la prueba y de la alegación de excepciones a lo largo de toda la primera instancia, y también en la segunda instancia, lo que equivale a que las Cámaras de apelación prácticamente realizan un nuevo juicio

(arts. 393,394 y 399 del CT). La segunda instancia debiera dictar sentencia sobre la base del examen y revisión de las actuaciones de la primera instancia, pudiendo igualmente alegarse la infracción de normas o vulneración de garantías procesales. La apelación no debiera ser abierta e irrestricta, sino limitada a revisar los hechos declarados probados y el derecho aplicado, sobre la base del examen de las infracciones jurídicas en que eventualmente haya podido incurrir la sentencia de instancia. Muy excepcionalmente, las cámaras de Apelación deberían acordar la práctica de otras pruebas.

Por el contrario, en un auténtico proceso verbal, concentrado y con inmediación, la pretensión como la defensa o resistencia frente a la misma, al igual que la proposición de prueba y su eventual admisión, se formulan o producen verbalmente en el acto de audiencia del juicio, donde en forma concentrada el juez escucha las alegaciones de ambas partes, se actúan las pruebas aportadas, y se señalan las conclusiones de cada parte antes que la causa quede apta para emitirse sentencia.

En un procedimiento auténticamente verbal, la tendencia a nivel mundial es que por lo general sólo la demanda es escrita, siendo a partir de su recepción totalmente oral el procedimiento, incluido el trámite de su contestación y oposición de excepciones, que han de producirse concentradamente en la audiencia. La

oralidad, practicada así en la audiencia de juicio, permite al Juez ponerse en relación directa con las partes y con las pruebas que han de presentarse y examinarse en la audiencia de juicio. En suma, se trata de una “justicia de primera mano”, de una justicia de calidad, humanizada, de atención directa por el juez bajo pena de nulidad.

Procedimiento de única instancia

Si bien los Arts. 425 y siguientes del CT establecen como procedimiento especial el juicio de única instancia, que propiciaría su celeridad y una “pronta y cumplida justicia”, el monto máximo de la cuantía continúa establecida en 200 Colones, que equivale en la actualidad a US \$ 22.86, con lo que este procedimiento ha caído en desuso.

El principio de establecimiento de procedimientos abreviados para los juicios de menor cuantía resulta muy acertado, pero la fijación de la cuantía en un monto fijo y determinado, sin relación con un valor actualizable periódicamente, como el salario mínimo, ha frustrado su plasmación práctica.

Por esta razón, todos los juicios se tramitan con el procedimiento ordinario que prevé dos instancias, con posibilidad de interposición del recurso de casación si la cuantía excediere los 5,000 Colones (Art. 586 del CT), que equivalen a US \$ 571.43, que más bien resulta un monto relativamente bajo que ocasiona que

la casación sea factible en la mayoría de procesos. La posibilidad de acceder a casación debiera limitarse sólo para casos de falta de uniformidad de la jurisprudencia, entre otros, pero en forma muy restringida.

Ausencia de modalidades especiales de tutela de los derechos fundamentales en el trabajo

En El Salvador no está prevista una modalidad especial para la tutela de derechos fundamentales en el trabajo; no obstante, que en un Estado democrático, los derechos fundamentales en el trabajo se garantizan con el máximo rango, con la máxima importancia, y; con la máxima fuerza jurídica. Por lo tanto, para la tutela judicial de estos derechos no pueden aplicarse las reglas del proceso ordinario, sino que deben establecerse: a) reglas simples y de celeridad acentuada basadas en los principios de preferencia y sumariedad; b) la posibilidad que en casos extremos pueda implicar la suspensión inmediata del acto impugnado con el objeto de evitar lesiones de carácter irreparable; c) que opere la inversión de la carga de la prueba; y, d) que exista la posibilidad que la ejecución de la sentencia sea inmediata en forma provisional.

Entre éstos pueden citarse casos de discriminación, como la antisindical, la discriminación por género, el acoso moral o sexual, que también son formas de discriminación, situaciones de trabajo forzoso, trabajo infantil, entre otros derechos fundamentales de la persona.

Los derechos fundamentales han motivado una Declaración especial de la OIT, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de 1998, que no está sujeta a ratificación en la medida que reafirma principios generales de aceptación universal, que responden a la idea de valores esenciales, a derechos mundializados, que forman parte del ius cogens internacional:

1. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
2. La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;
3. La abolición efectiva del trabajo infantil; y,
4. La eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Son principios aplicables sin necesidad de ratificación o adhesión. En efecto, aunque no hayan ratificado los Convenios calificados como fundamentales, todos los miembros de la OIT tienen la obligación ante sí mismos y ante los compromisos adquiridos en tanto Estados Miembros de poner en práctica los principios generales que originan estos derechos, en la medida que son la expresión de unos valores que fueron aceptados al adherirse libremente a la Constitución. Este es el mandato específico que fue especialmente confirmado en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 de la OIT.

Adicionalmente, las normas de la OIT y sus órganos de control, refiriéndose a la aplicación de derechos fundamentales, hacen referencia a “protección eficaz”,²² “procedimientos especiales de recurso accesible”,²³ “el establecimiento de una reparación eficaz”,²⁴ “las autoridades encargadas de examinar el caso, ya sean tribunales ordinarios u organismos especializados, deben disponer de todas las facultades necesarias para poder emitir rápidamente su fallo”,²⁵ y adicionalmente, cuando se alude a “procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y condiciones de una relación de trabajo”,²⁶ entre otros.

Procesos colectivos de conflictos colectivos jurídicos

Este tipo de modalidades especiales de procesos está prevista en El Salvador (arts. 467 al 479 C.T.), por lo que se reconoce legitimación procesal a los sindicatos para acciones de naturaleza colectiva. En tal virtud, sería menester sólo revisar y complementar su regulación precisando el carácter de urgente y preferente del proceso, así como los efectos de cosa juzgada, entre otros.

22. Convenio 98, art.1

23. Recomendación núm. 143, 6, 1, c).

24. Recomendación núm. 143, 6, 1, d).

25. OIT, La libertad sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ta Edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 219, pág. 108.

26. Recomendación núm. 198, 4, e).

Teniendo en cuenta la capacidad de las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores para defender los intereses profesionales de sus miembros, resulta congruente que tenga una expresión especial en materia procesal laboral, constituyéndose en un cauce idóneo para el tratamiento de conflictos colectivos jurídicos. Sin duda los empleadores y trabajadores preferirán discutir en un solo proceso el mismo problema que discutirían en decenas o cientos de procesos individuales idénticos.

El proceso de conflicto colectivo encauza una pretensión de relevancia colectiva, en la que litigan sujetos colectivos en representación de los trabajadores y empresas afectadas. Esta modalidad procesal se propone resolver litigios de contenido jurídico que afecten a una pluralidad de trabajadores mediante sentencia declarativa que interpreta el derecho aplicable. La traducción o implementación a los casos concretos de los trabajadores afectados se realiza posteriormente por cumplimiento espontáneo de la sentencia, o a través de los procesos ordinarios individuales en los que se parte de la base del derecho declarado en la sentencia colectiva.

Como quiera que este proceso afecta a un colectivo de trabajadores, y por tanto se trata de una afectación mayor que un caso individual, debe también tener carácter de urgente y la preferencia en el despacho debería ser absoluta sobre cualquiera otra, salvo los

de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales.

De otra parte, debe aclararse que esta modalidad procesal de conflictos colectivos jurídicos excluyen los conflictos de intereses. Normalmente los conflictos de intereses, económicos, de revisión, no debieran ser actividad jurisdiccional ya que su ámbito se circunscribe a la aplicación de una norma legal, convencional o contractual preexistente, o de otra índole, al caso concreto, con lo que quedarían excluidas las reivindicaciones dirigidas a la alteración o modificación de una norma legal o una práctica empresarial.

Procesos de menor cuantía

El vigente procedimiento de mínima cuantía establecido ahora como de instancia única (Art. 425 CT y siguientes) convendría reconceptualizarlo teniendo en consideración el éxito de la reforma procesal chilena llevada a cabo a partir del año 2006 que introdujo el procedimiento monitorio para las causas de menor cuantía, en los casos en que se derive con claridad la existencia de una deuda. Estos procesos se resuelven en un promedio de 29 días calendarios, está establecido para contiendas cuya cuantía no exceda los US \$ 3,640 dólares y con este procedimiento se resuelven el 46.4% del total de demandas ingresadas, según estadísticas a febrero de 2011.²⁷

27. Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia, Estadísticas Nacionales. Justicia Laboral – Marzo 2011, pág. 9.

La gran ventaja del procedimiento monitorio consiste en constituir un medio para eliminar el proceso en aquellos supuestos en que no exista un conflicto jurídico, sino simplemente una resistencia injustificada del deudor a cumplir una obligación de pago que aparece clara e indubitante.

El proceso monitorio es una institución procesal poco conocida en nuestra cultura jurídica, y en el ámbito laboral latinoamericano sólo existe en Uruguay, Chile, Brasil y Argentina.

Tiene una gran potencialidad como instrumento que salvaguardando la bilateralidad y derecho de las partes, permite evitar procesos inútiles donde la contradicción resulta innecesaria pero que debe cumplirse por la estructura procesal, lo que obliga a los tribunales y las partes a destinar recursos que podrían dirigirse a otros asuntos.

La gran ventaja del proceso monitorio consiste en constituir un medio para eliminar el proceso en aquellos supuestos en que no exista un conflicto jurídico, sino simplemente una resistencia injustificada del deudor a cumplir la obligación.

Este proceso sólo opera cuando de los antecedentes acompañados por el demandante -que carece de un título ejecutivo- se deriva con claridad la existencia de una deuda, y que por lo tanto difícilmente

existirá oposición del deudor; sin justificarse un proceso declarativo previo, y se desarrolla entonces esta modalidad más expedita, que se encuentra a mitad de camino entre un juicio ejecutivo y un juicio declarativo.

Como lo establece el Preámbulo de la Constitución de la OIT “La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social” y no hay justicia social sin justicia laboral.

Adolfo Ciudad Reynaud es Especialista Principal en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Cumplimiento laboral e inspección del trabajo: la experiencia salvadoreña

Fernando García Granara

El servicio público de inspección y el cumplimiento laboral

La vigencia real de las normas laborales y de los convenios internacionales de la OIT, radica en la garantía de su efectivo cumplimiento. Además de contar con un régimen normativo (constitucional, legal y reglamentario) garantista de derechos laborales en un marco de Estado de Derecho, el reto principal de los sistemas de administración del trabajo consiste en asegurar su cumplimiento efectivo pasando del necesario reconocimiento nacional e internacional a través de las “declaraciones normativas”, a mejorar la efectividad, cobertura y calidad de la supervisión del cumplimiento de las normas laborales.

El servicio de inspección del trabajo constituye precisamente el pilar central sobre el que se asienta la supervisión del cumplimiento laboral. El Ministerio de Trabajo ejerce a través de la inspección la atribución estatal de verificar y supervisar el cumplimiento de las leyes laborales. La inspección representa una atribución estatal de control administrativo del cumplimiento de la

ley, que “se materializa, en general, en el establecimiento de contactos, de vínculos, de la Administración con la realidad, en la que aquella adopta una conducta activa de comprobación de la adecuación del ser al deber ser; esto es, orientada a la supervisión de aquella realidad”¹ Como tal se ejerce un servicio público, como lo reconoce el Convenio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo en la industria y el comercio; y el Convenio núm. 129 relativo a la inspección del trabajo en la agricultura y se desarrolla a través de los Ministerios de Trabajo en concordancia con el Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo.

Otras instituciones estatales también cuentan con atribuciones de supervisión propias de la administración pública en diferentes materias además de la laboral, que pueden confluir y trabajar con la supervisión en el servicio de inspección, tales como la seguridad social, los tributos, o bien las atribuciones sectoriales de la pesca, minería e industria.

Con el propósito de fortalecer y mejorar el cumplimiento, el mecanismo público debe complementarse con iniciativas y prácticas privadas, tanto de las empresas como de los trabajadores, en tanto que la mejor forma de garantizar el cumplimiento es la voluntad de quien debe cumplir la norma laboral, como por ejemplo, las cámaras y gremios empresariales, los

1. González Biedma, Eduardo. La inspección del trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral. Aranzadi Editorial. España. 1999. página 34.

códigos de conducta, los procedimientos laborales como requisitos de calificación para celebrar contratos entre empresas, la vigilancia sindical, las certificaciones a las empresas para las exportaciones propias del comercio internacional, los procedimientos de calidad, etc. Se trata de mecanismos de cumplimiento en el ámbito privado que también pueden presentarse en forma complementaria y adicional a la inspección como servicio público bajo la idea de confluencia de diferentes mecanismos, públicos y privados.

Los Convenios de la OIT sobre inspección del trabajo (núm. 81) y sobre inspección del trabajo en la agricultura (núm. 129) son considerados Convenios Prioritarios por su importancia e incidencia directa en la gobernanza, como lo reconoce la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una mundialización equitativa de 2008.

Las líneas centrales de estos Convenios deben convertirse en ejes de las políticas laborales y servir de base para la creación de una cultura de cumplimiento laboral, que acompañe el desarrollo económico y social en los países. No es compatible asumir un crecimiento de los mercados y de la economía sin una garantía de cumplimiento de las normas jurídicas y de las normas laborales.

El Convenio núm. 81 de la OIT se dirige a fortalecer la institucionalidad del Estado a través

de la mejora del servicio público de inspección que brindan los Ministerios de Trabajo y otras entidades encargadas de la supervisión; el reconocimiento de la función pública que se otorga a los inspectores como representantes del Estado, y la organización y funcionamiento de un sistema integrado de inspección. Precisamente, las experiencias de mejora de los sistemas de inspección se vinculan directamente al fortalecimiento de las instituciones del Estado y al mejoramiento de los servicios públicos que se brinda a los ciudadanos. A la inversa, un Estado que carece de un servicio público eficiente no goza de credibilidad y está sujeto a la crítica ciudadana. Por ello, el fortalecimiento de la inspección va indisolublemente ligado al fortalecimiento de la institucionalidad, del servicio público y de los Ministerios de Trabajo.

En América, expresa Jatoba, “existen diversos procesos y experiencias de modernización de los sistemas de inspección del trabajo en el continente que reflejan una preocupación generalizada.” Y agrega, que “cada una de ellas responde a puntos de partida, estados de desarrollo económico y social, historias y contextos absolutamente distintos y por ende experiencias cuyo valor dependerá respecto del avance logrado sobre su propia performance, más que en términos comparativos.”²

2. Pasa revista a las experiencias de Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, México, República Dominicana y Venezuela. Jatoba, Vera. Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. N° 148. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Proyecto CIMT-OIT.

En este sentido, la mejora del servicio público de inspección para la vigilancia y supervisión del cumplimiento de las normas del trabajo, requiere de un enfoque integral de los factores que inciden en su funcionamiento y efectividad de acuerdo a la realidad de cada país y servicio público. Entre otros factores, la base normativa de su institucionalidad (estructura, funciones, procedimiento y sanciones), la gestión administrativa de la organización, los recursos humanos y materiales, un estatuto que brinde seguridad al personal de la inspección, la actuación de los inspectores de trabajo en la aplicación de la legislación, la generación de una jurisprudencia administrativa que brinde información y previsibilidad acerca de los criterios de la inspección y una cooperación interinstitucional en la que puedan participar los actores sociales.³

Tan importante como una reforma normativa es la adecuada gestión administrativa de la inspección y el cuerpo de inspectores que la va a aplicar. Aquí gira uno de los temas actuales vinculados directamente a la efectividad del cumplimiento de las normas laborales, pues se requiere considerar una serie de factores para mejorar la efectividad de la inspección de acuerdo a una realidad determinada. Este es precisamente el fundamento de la idea de sistema y de su funcionamiento integrado, “como concepto

3. “El establecimiento de una cooperación interinstitucional y de una colaboración multilateral es inherente a la propia noción de sistema de administración. Conforme al planteamiento sistémico de toda función que apunte a lograr un todo que sea mayor que la suma de sus partes, la eficacia de la inspección dependerá en buena medida de su capacidad para funcionar en interacción con el entorno socioeconómico en cuyo seno se ejerce”. Conferencia Internacional del Trabajo. 95ª Reunión. 2006. Inspección del Trabajo. Ginebra. 2006, página 57.

holístico coherente pero al mismo tiempo flexible que contiene elementos como integración administrativa, integración de procedimientos, e integración técnica (de carácter multidisciplinario).”⁴

Precisamente el Convenio núm. 81 de la OIT reconoce que todo miembro de la OIT que haya ratificado el Convenio “deberá mantener un sistema de inspección del trabajo”. Establece que el sistema de inspección estará encargado de velar por el “cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores”, así como “facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir con las disposiciones legales”.

Hay, además, nuevos retos de la inspección que deben tener una respuesta rápida. Como indica Von Richthofen el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, nuevos riesgos laborales, la fragmentación del mercado de trabajo que se aprecia en la organización económica y en la estructura empresarial, como por ejemplo en la subcontratación de servicios, y una debilidad de los actores sociales generada por la apertura del comercio y la reducción de la actividad sindical, todos ellos dentro de un contexto de globalización.⁵

4. Albracht, Gerd. Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT. En Educación Obrera. Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo. Ginebra. OIT. N° 140-141, Julio – diciembre. 2005. Página 73.

5. Von Richthofen, Wolfgang. La inspección del trabajo. Guía de la Profesión. Colección Informes OIT. N° 65. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 200. páginas 91 y siguientes.

En realidad, la globalización marca un cambio tan radical que las instituciones jurídicas y sociales deben ser redefinidas para atender los efectos que origina, especialmente por la necesidad de garantizar la atención de la protección social.

En un contexto de cambios en el mundo del trabajo, que van a continuar, se hace necesario como lo plantea la OIT “aumentar la protección de los trabajadores, lo cual requiere a su vez un reconocimiento específico de las responsabilidades más complejas de la inspección del trabajo y de la necesidad de definir el alcance de las necesidades de los trabajadores, el mandato y las prioridades. Es también fundamental que la inspección sea fuerte e imparcial, esté informada, adecuadamente dotada de recursos, organizadas y dirigida y capaz de adaptarse a los cambios y capacitada para cumplir con su cometido.”⁶

Otro de los desafíos de la inspección del trabajo es la supervisión de las relaciones laborales en la informalidad, de modo que pueda ser reconocida la protección de los derechos laborales y de la seguridad social, problemática que no es exclusiva de la materia laboral sino que comprende la falta de formalidad en otras áreas, incluyendo las tributarias, comerciales, etc.⁷

6. Conferencia Internacional del Trabajo. 95ª reunión, 2006. Obra citada. Página 123.

7. Como anota DAZA, el sistema de inspección debidamente dotado de recursos, debe extender sus actuaciones a todos los establecimientos, en todos los sectores, para hacer realidad los derechos de los trabajadores. Daza Pérez, José Luis. Economía Informal, trabajo no declarado y Administración del Trabajo. Documento N° 9. Dialogue. Junio 2005. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Página 58.

En el campo de la formalidad laboral, la inspección y la administración del trabajo deben extender su actuación, de modo que “servicios de inspección deben tener la competencia funcional y organizarse de tal manera que cubran la vigilancia del cumplimiento de todas las disposiciones legales,⁸ relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”.

Ante estos retos se hace necesario un ajuste de las respuestas del ordenamiento jurídico, de la organización y métodos de la administración del trabajo y la inspección para hacerles frente. Es necesario brindar protección a grupos laborales y ciertos tipos de trabajo, como el trabajo doméstico o el trabajo en la agricultura. Se requiere de buscar nuevos enfoques y métodos; el tratamiento de la informalidad o del subempleo; el desarrollo de la micro y pequeña empresa; las condiciones de trabajo en seguridad y salud en las empresas, entre otros aspectos, para los que se necesita planteamientos y medidas bajo responsabilidad de los gobiernos.

Los Ministerios de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana reflejan el reconocimiento de un mandato político y técnico en cuanto al fortalecimiento de la inspección para la mejora de la institucionalidad y del servicio público que brindan a los ciudadanos, en particular, a trabajadores y empleadores. Por un lado,

8. Obra citada. Página 59.

el fortalecimiento de la inspección ha sido reconocido como prioridad estratégica de los Ministerios de Trabajo, e incluso ha sido incorporado en los planes gubernamentales como estrategia a nivel nacional, trascendiendo el campo estrictamente laboral, y, por otro, la experiencia de los Ministerios en esta Subregión evidencia la revisión y utilización de nuevas metodologías en la organización y actuación de la inspección a fin de hacer eficiente y utilizar en forma adecuada los recursos existentes en el marco de un “sistema de inspección con diferentes elementos que deben actuar en forma coordinada y coincidente para lograr un objetivo. Esta comprobación es parte sustancial de los programas de mejora de los servicios públicos considerando las restricciones presupuestarias que afrontan los Ministerios de Trabajo y las entidades públicas.

La OIT ha acompañado a los Ministerios en el desarrollo de sus políticas laborales al tiempo que ha debido adecuarse en forma ad hoc a las necesidades y requerimientos que tienen actualmente los servicios de inspección. Con este propósito, se han elaborado diagnósticos y recomendaciones técnicas, planes de trabajo, protocolos y, de modo especial, se ha destacado un enfoque de sistema de inspección que comprende a las normas, personal, procesos, organización administrativa, recursos, planificación, entre otros elementos, que deben participar de modo conjunto y coordinado en la inspección.

Puede tenerse una nueva regulación normativa, pero se requiere de apoyo administrativo, procesos adecuados y el personal idóneo y motivado para que las funciones se cumplan en forma adecuada. Esta visión de integración de los elementos de la inspección, permite un tratamiento realista y ajustado a las posibilidades de cada Ministerio. En este sentido, “el reconocimiento de la inspección del trabajo como uno de los componentes principales del sistema de administración del trabajo resulta decisivo. La coordinación y cooperación dentro del mismo sistema y con otros organismos nacionales y gubernamentales e instituciones públicas o privadas que se ocupan de cuestiones similares, puede ayudar a aumentar la eficacia general de los servicios de inspección de un país.”⁹

En nuestros países en los que se trabaja con escasos recursos, existe necesidad de garantizar una utilización eficiente de los mismos y este enfoque de sistema tiene la ventaja de ponderar cada uno de los elementos que son necesarios para el servicio de inspección.

La experiencia salvadoreña

En El Salvador el fortalecimiento de la inspección constituye una prioridad del Ministerio y del Gobierno, y se ha dictado una nueva Ley de Prevención de Riesgos

9. Informe sobre Administración del Trabajo e inspección del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 100, 2011. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Página 67.

en los Lugares de Trabajo que dispone la integración de las funciones de inspección de trabajo y de seguridad e higiene, unificando los procedimientos de inspección, la planificación y organización administrativa de la inspección y destacando la polivalencia de los inspectores. En este enfoque, las oficinas de inspección y los inspectores se encuentran en preparación de este nuevo modelo de inspección. También se encuentra en proceso de elaboración una nueva Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social (LOFT) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social que comprende una regulación específica de la inspección y también se ha adoptado un Código de Ética para los Inspectores de Trabajo.

Un aspecto importante en estas medidas se centra en la ampliación de la cobertura de las oficinas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con la entrada en funciones de seis nuevas oficinas departamentales que permiten una presencia en los 14 departamentos del país. Esta ampliación conlleva la presencia de los servicios de inspección a nivel nacional.

En cuanto a estadísticas, el número de inspecciones en el año 2010 ha sido de 14,165 como inspecciones programadas (de oficio), 6,478 inspecciones no programadas (por solicitud), y 5,571 reinspecciones, haciendo un total de visitas de 26,394, con un total de 195,165 trabajadores comprendidos en las visitas.

En el año 2010 se incrementó el número de inspectores en 51 inspectores, contando actualmente con 210 a nivel nacional, a los que se suman 73 técnicos en seguridad e higiene que tienen atribuciones para realizar inspecciones. Este es, precisamente, uno de los aspectos en revisión para afianzar un equipo consolidado de inspectores de trabajo y de seguridad e higiene.¹⁰

El Salvador acoge un modelo generalista al asignar competencia de la inspección para la vigilancia y exigencia del cumplimiento de todo tipo de normas en el orden socio laboral incluyendo las normas de seguridad y salud en el trabajo. En el modelo generalista la competencia es “de verificación de condiciones de trabajo, seguridad e higiene ocupacional y en general todo tipo de normas laborales.”¹¹

Los generalistas “configuran sistemas en los que los inspectores gozan de un amplio mandato” y dentro de este grupo, “los servicios de inspección del trabajo tienen atribuidas amplias competencias, que abarcan no sólo la salud y seguridad en el trabajo, sino también la jornada de trabajo, las vacaciones y otros asuntos conectados con la protección social de los trabajadores como las condiciones de los trabajadores y el empleo ilegal”.¹²

10. Fuente: Informe de Verificación de la implementación de las recomendaciones del libro blanco. OIT Agosto Diciembre 2010. El Salvador.

11. Jatoba. Obra citada. Página 18.

12. Von Richtofen. Obra citada. Páginas 71-73.

A continuación, se destacan en forma resumida los temas centrales de la mejora del servicio de inspección en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social:

Diagnóstico y Recomendaciones Técnicas de la OIT para la mejora de la inspección

Durante el año 2008 la OIT elaboró un Diagnóstico y propuso una serie de recomendaciones técnicas que fueron acogidas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social precisándose un plan de trabajo a corto y mediano plazo con medidas dirigidas especialmente a la mejora de la organización y efectividad de la inspección a través de: (i) la integración o unificación de la Inspección de trabajo y la de salud y seguridad, que se desarrollaban a través de dos Direcciones Generales sin canales de coordinación e información entre ellas, y sin intervención de una Autoridad Central; (ii) la profesionalización de los inspectores de trabajo y (iii) métodos de organización del trabajo y de realización de las inspecciones, así como programas de inspección focalizados, entre otros aspectos centrales.

A fin de poner en práctica el Plan de Trabajo el Ministerio constituyó un equipo integrado por las diferentes direcciones (incluyendo direcciones administrativas y de asesoría) y por personal técnico. Las recomendaciones se han aplicado de modo regular

y continuado en el curso de los últimos años.

Prioridades estratégicas a nivel ministerial y gubernamental

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social por mandato constitucional tiene, entre otras, la obligación de velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones laborales y en ese marco brindar el servicio público de inspección en los centros de trabajo.

La inspección comprende la supervisión y asesoría en el cumplimiento de las relaciones y condiciones de trabajo así como de las normas y condiciones de seguridad e higiene ocupacionales y de medio ambiente de trabajo, que se ejercen a través de la Dirección General de Inspección de Trabajo, la Dirección General de Previsión Social y las Oficinas Regionales de Trabajo e Inspección y de Previsión Social y Empleo.

El fortalecimiento del servicio de inspección y en específico, la integración o unificación de la inspección de trabajo y seguridad e higiene, constituye una prioridad consignada en el Plan Estratégico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social 2009 – 2014. Se encuentra en el Objetivo estratégico I relativo al Impulso de la gestión institucional a través del modelo de gestión basado en el enfoque de procesos: Integrar los procesos de inspección de trabajo y seguridad y

salud ocupacional, así como el desarrollo de un plan de carrera institucional.

También ha sido incluida como un proyecto prioritario en el Plan Quinquenal de Desarrollo del Gobierno de El Salvador 2010 – 2014 (de abril de 2010, elaborado bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de la Presidencia) en el rubro de empleo y seguridad, dentro del área estratégica de equidad, inclusión social y reducción de la pobreza. Ello coloca al fortalecimiento de la inspección en una responsabilidad gubernamental en cuanto a las acciones y medidas para su consecución.

La Inspección integral y polivalente

La Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador en abril de 2010, entrará en vigencia el 27 de abril de 2012. Fortalece las funciones del MTPS para supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene, así como la rectoría en la política nacional y prevención de los riesgos laborales.

En materia de inspección establece la unificación de la inspección de trabajo y de seguridad e higiene aplicando un solo procedimiento, lo que debe contribuir a la efectividad de la inspección, pues las inspecciones serán programadas por una sola Autoridad a nivel nacional. Se trata de poner en práctica la Inspección integral (polivalente) a través de la cual un

solo inspector podrá supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene. Esta era una de las recomendaciones técnicas formuladas en el año 2008 que ha sido objeto de una recepción legislativa y como prioridad estratégica, lo que origina una serie de acciones y medidas al interior del MTPS para preparar la entrada en vigencia de la Ley y la nueva actuación en inspección.

Además, esta Ley modifica el régimen de sanciones y multas para las infracciones de seguridad y salud en el trabajo, pasando a establecer una clasificación de infracciones leves, graves y muy graves, además de fijar estas sanciones en salarios mínimos, a diferencia del régimen vigente, que es el de la inspección de condiciones de trabajo, en el cual la multa se fija en suma fija y con montos reducidos.

En efecto, el artículo 74 de la Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo ha establecido la integración del procedimiento de inspección de trabajo con el procedimiento de inspección en seguridad y salud en el trabajo: “la función de inspección para velar por el cumplimiento de las normas de seguridad y salud ocupacional será ejercida por la Dirección General de Inspección de Trabajo, confirme al procedimiento establecido en el Capítulo VII, Sección II de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.

Las funciones de inspección de seguridad y salud ocupacional son de naturaleza indelegable e intransferible.”

Hasta ahora, la inspección de trabajo sigue el procedimiento establecido en el Código de Trabajo y en la Ley de Organización y Funciones del MTPS, bajo la autoridad de la Dirección General de Inspección del Trabajo, mientras que la inspección de seguridad y salud en el trabajo sigue un doble procedimiento: primero ante la Dirección General de Previsión Social a través de recomendaciones técnicas y en caso de no ejecución, el expediente sigue el trámite de procedimiento sancionador ante la Dirección General de Inspección. Con esta reforma, el procedimiento para trabajo y seguridad y salud es único y la responsabilidad es asumida por la Dirección General de Inspección como Autoridad Central de inspección.

Precisamente el Informe sobre Administración del Trabajo e Inspección del Trabajo presentado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, en junio 2011, destaca que la nueva ley de prevención de riesgos estableció un “mecanismo de coordinación entre las unidades técnicas para el intercambio de competencias y la realización de inspecciones integradas.”¹³

13. Informe presentado la Conferencia Internacional del Trabajo, junio 2011, página 71.

Programa Piloto de Inspecciones Integrales

En preparación a la entrada en vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, el MTPS puso en ejecución un Programa Piloto de Inspecciones Integrales en las ciudades de San Salvador, Santa Ana y San Miguel, a fin de implementar un nuevo modelo de inspección basado en la integración de las funciones de inspección en materia de trabajo y de seguridad e higiene y en la asesoría a las empresas.

El Programa Piloto de Inspecciones Integrales fue diseñado y planificado por las Direcciones Generales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y ejecutado por la Dirección General de Inspección del Trabajo en tres oficinas regionales: San Salvador, Santa Ana y San Miguel. El piloto se desarrolló entre noviembre de 2010 y abril de 2011, contando con un equipo de inspectores en estas tres oficinas regionales que fueron preparados a través de capacitaciones específicas. Como un primer paso de preparación a la entrada en vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, que consolida las funciones de inspección de trabajo y seguridad y salud bajo la responsabilidad de la Dirección General de Inspección del Trabajo, en este piloto se realizaron “inspecciones conjuntas” contando con un inspector de trabajo y un técnico (inspector) de seguridad e higiene, con el propósito de que entre los propios inspectores pudiera generarse un intercambio de experiencia e información

que les brindara la capacitación específica en áreas en las que no se venía desarrollando la inspección.

Las inspecciones realizadas en el marco del piloto fueron adicionales a las inspecciones de oficio y por solicitud que regularmente atiende el servicio de inspección.

La puesta en práctica del Programa Piloto requirió no solo de instrucciones y coordinaciones entre las diferentes direcciones (incluyendo las encargadas de la administración y presupuesto), sino fundamentalmente la elaboración de documentos técnicos de justificación y sustento. En tal sentido, fueron considerados, entre otros, los siguientes aspectos:

- Duración del Programa Piloto. A efectos de garantizar la dedicación y actuación sostenida de inspecciones conjuntas en estas tres regiones.
- Planificación del Programa Piloto. Que comprendía la coordinación entre las direcciones sobre los requerimientos necesarios para la ejecución del programa piloto, las inspecciones a realizar y la preparación de los inspectores para afrontar las inspecciones integrales.
- Selección de grupos de inspectores para las inspecciones integrales. Se formaron equipos en

cada una de las oficinas regionales encargados de las inspecciones este Piloto.

- Elaboración del Plan de Información de Inspecciones Integrales a nivel nacional. A través del cual se brindó información a las jefaturas de las oficinas regionales e inspectores del desarrollo del programa piloto, su finalidad y resultados esperados, a fin de que no se tratara de una actuación aislada.
- Evaluación de requerimientos administrativos y logísticos para el desarrollo del Programa Piloto. Esta evaluación estaba dirigida a conocer antes y durante la ejecución los recursos materiales y autorizaciones requeridas para la actuación de la inspección. Tiene en su base la idea de un sistema de inspección, que requiere de funciones administrativas y no solo técnicas.
- Revisión de protocolos y procedimiento para realizar la inspección de trabajo y seguridad e higiene. A efectos de calificar si era necesario la preparación de instrucciones o instrumentos adicionales que permitan desarrollar la integración de la inspección.
- Capacitación específica con un enfoque de Integración de la Inspección. A tal efecto, las capacitaciones fueron preparadas antes del inicio del Programa Piloto, con el equipo de trabajo seleccionado y luego fue comprendido todo el personal de inspección.

- Evaluación del sistema electrónico de casos de la inspección a fin de ajustarlo a la inspección de seguridad e higiene y luego a las inspecciones integrales. En este caso, se crearon nuevos campos para incluir en las plantillas del sistema electrónico de casos, información relativa a la inspección en seguridad e higiene.
- Evaluación de formatos y modelos de actuaciones de inspección para ser utilizadas por los inspectores e incorporadas al sistema electrónico de casos.

Programa de Capacitación para la Inspección Integral

Con ocasión del programa piloto se desarrolló un programa especial dirigido a los inspectores de trabajo, técnicos en seguridad y salud y al personal de diferentes direcciones con un enfoque de integración de funciones de inspección. El grupo inicial fue el comprendido en el Programa Piloto de Inspecciones Integrales pero luego se extendió a todos los inspectores y técnicos en seguridad y salud llegando a 242 funcionarios a nivel nacional.

Se elaboraron materiales específicos para cada una de las áreas, a fin de permitir uniformidad en los temas y contenidos tratados por los capacitadores que han sido inspectores de trabajo, consultores y funcionarios de OIT. Los temas tratados en las capacitaciones han sido dirigidos a ejecutar la

integración de la inspección y a brindar herramientas de aplicación para las inspecciones de trabajo e inspecciones de seguridad e higiene: Código de Trabajo, salud y seguridad, procedimientos de inspección, perspectiva de género y redacción de actas, entre otros cursos.

La unificación de criterios de inspección

Este proceso tiene por objeto consolidar los criterios contenidos en las resoluciones administrativas y opiniones emitidas por la Dirección General de Inspección y las recomendaciones dictadas por la Dirección General de Previsión Social; sistematizar la jurisprudencia judicial en materia de inspección y de seguridad e higiene; e identificar y definir a partir de un proceso de análisis con la participación de los funcionarios de ambas Direcciones, un conjunto de criterios prácticos que permita orientar la labor del servicio de inspección, de los inspectores y funcionarios del Ministerio, y contribuir a la seguridad jurídica de los empleadores y trabajadores respecto a la actuación de la inspección a nivel nacional.

Para la identificación y unificación de criterios se utilizó una metodología más cualitativa, sin perjuicio de la revisión y análisis documental, consistente en reuniones de trabajo con el equipo técnico designado por los Directores Generales. Se desarrolló un proceso de discusión y análisis en talleres de trabajo a nivel

nacional con participación de Directores Generales, Sub-Directores, Jefes de Departamento, Jefes Regionales y departamentales, Inspectores, Técnicos de Seguridad e Higiene, Colaboradores Jurídicos y Supervisores.

Al mes de noviembre de 2011 el documento se encontraba en proceso de validación.

El Código de Ética del Inspector de Trabajo

Fue aprobado en mayo de 2011 y ha tenido como base el Código Global de la Integridad propuesto por la Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo, con participación de la OIT.

Se basa en un compromiso personal asumido por cada inspector para la aplicación de los siguientes valores:

- Conocimiento y competencia.
- Honestidad e integridad.
- Cortesía y respeto.
- Objetividad e imparcialidad.
- Compromiso y responsabilidad.
- Coherencia entre el comportamiento personal y profesional.
- Transparencia.

Se enmarca dentro de las responsabilidades y la actitud que debe asumir el Inspector de trabajo en sus funciones.

Mejora de la cobertura del Sistema Electrónico de Casos

Se viene desarrollando un sistema electrónico de casos de la inspección, que se ha extendido para la inspección de seguridad y salud y se espera su aplicación a nivel nacional para el año 2012.

Elaboración de propuesta legal de nueva regulación de la inspección del trabajo

En la elaboración de una propuesta de reforma a la LOFT han participado los Directores y personal técnico. Aunque se encuentra en proceso de revisión para su validación al interior del MTPS, esta propuesta incorpora cambios sustanciales en materia de personal, procedimiento, régimen de sanciones, estructura orgánica y funciones de la inspección.

Reforzamiento de la Autoridad Central de Inspección

El papel de la Autoridad Central adquiere importancia como la instancia que debe controlar el funcionamiento del sistema de inspección, incluyendo todos sus elementos, y especialmente, la actuación de los inspectores de trabajo. En este sentido, su acción es determinante en el establecimiento de los criterios a nivel nacional, no sólo de actuación sino criterios de interpretación y aplicación de las normas legales.

La inspección debe procurar la colaboración de las diversas organizaciones del sector público y de organizaciones de trabajadores y empleadores. La información debe ser objeto de evaluación y publicidad por parte de la Autoridad Central, la que facilitará información sobre aspectos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectoras, memorias de actividades y demás antecedentes, a las organizaciones sindicales y de empleadores.

La nueva Ley de Prevención de Riesgos fortalece las atribuciones de la Dirección General de Inspección como Autoridad Central, siendo necesario adecuarse a la nueva organización y procedimiento que establece esta ley. En este sentido, “cuando hablamos de autoridad central nos referimos a la capacidad de generar las condiciones mínimas de coordinación que se reflejan, prácticamente, en la capacidad de generar directivas, consolidar datos o plasmarlos en los informes anuales que prevén los Convenios Internacionales.”¹⁴

Todas estas acciones se enmarcan en un proceso en el que participan los propios inspectores y los más altos niveles de decisión en el Ministerio.

14. Vega Ruiz, María Luz. El concepto de Autoridad Central en la inspección: la perspectiva OIT. LABADMIN. Trabajo presentado en la reunión Técnica Subregional realizada en San José Costa Rica, mayo 2011. Página 9. También puede citarse de modo especial a CASALE, Giuseppe. The fundamentals of Labor Administration. ILO. Geneva. 2010. Para la ubicación de la inspección y la importancia del sistema de administración del trabajo en las relaciones laborales.

Conclusión

De esta experiencia pueden destacarse, a nuestro juicio, algunas líneas directrices que pueden servir de base en los esfuerzos por mejorar la efectividad, cobertura y calidad de la inspección en los diferentes países:

La primera, es la idea de la integración o unificación de la inspección de trabajo y seguridad e higiene, como un mecanismo que permite mejorar la eficiencia y organización de la inspección. La Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo es parte de este proceso iniciado en años anteriores y que debe continuarse luego de su entrada en vigencia en abril de 2012. En este sentido, la integración se ha asumido como un proceso en ejecución - y no propiamente como una propuesta a ser considerada-, proceso que requiere el seguimiento de pasos y la obtención de resultados que consoliden el proceso. Precisamente, estas actividades realizadas forman parte del proceso de integración o unificación de la inspección y deben ser examinadas en conjunto y no en forma aislada. El proceso debe continuar y seguir considerando resultados cualitativos.

La segunda, es la idea de un “sistema de inspección”, que requiere la participación de diferentes Direcciones y áreas técnicas, incluso autoridades diferentes al Ministerio de Trabajo. La mejora de

la inspección no depende exclusivamente de los inspectores, autoridades o de la aprobación de una norma legal, sino de un trabajo a modo de sistema que garantice la participación de los actores sociales y de otros mecanismos de supervisión, y la actuación coordinada al interior del Ministerio de Trabajo y del Gobierno en su conjunto, incluso a través de la actuación coordinada de diferentes instituciones públicas.

La tercera, es el reconocimiento de que estamos ante el desarrollo de un servicio público de inspección, y por tanto, confluyen la representación estatal a cargo de los inspectores de trabajo que deben ejercer sus atribuciones con transparencia y calidad técnica, y la necesidad de que el servicio público deba dirigirse a satisfacer en forma adecuada, eficiente y de acuerdo a los marcos legales, los intereses de trabajadores y empleadores en el cumplimiento laboral. La actuación de la inspección no es un fin de sí mismo, sino que se dirige precisamente a atender un interés general de supervisar el cumplimiento laboral.

Fernando García es Oficial de Desarrollo Institucional Laboral del Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco.

Trabajo infantil, trabajo decente y políticas públicas en El Salvador

Jesús de la Peña Rípodas

El trabajo infantil: ¿qué es lo que debe abolirse y por qué razón?

Una cuestión fundamental dentro del programa de la OIT

Desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo ha incluido el problema del trabajo infantil entre sus inquietudes fundamentales.¹

Durante varios decenios, las actividades de la OIT en materia de trabajo infantil se han basado sobre todo en la idea que transmiten las palabras «protección de los niños» que figuran en el Preámbulo de su Constitución. El principal instrumento de la OIT en su lucha por abolir el trabajo infantil ha sido y sigue siendo las normas del trabajo que determinan el concepto de una edad mínima para ingresar en el empleo. Este criterio responde a dos deseos: el de proteger a los niños respecto de un trabajo que interfiera con su pleno desarrollo y la búsqueda de una eficiencia económica mediante mercados de trabajo de adultos que funcionen correctamente.

1. Entre los seis instrumentos adoptados en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919, figuraban dos dedicados al trabajo infantil: el Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919 (núm. 5), y el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6).

Vínculo esencial entre edad mínima y educación

Las primeras normas relativas a la edad mínima se relacionaban con la escolaridad.²

El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), que se basaba en los diez instrumentos adoptados antes de la Segunda Guerra Mundial, expresa esta tradición al señalar que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria.

Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en beneficio de los propios niños, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores.

Un consenso creciente

Poco tiempo después de que la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, señalara claramente que la eliminación del trabajo infantil es un elemento clave para el desarrollo social sostenible y la reducción de la pobreza, en 1996 el Consejo de Administración de la OIT

2. Por ejemplo, el Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 (núm. 7), el Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921 (núm. 10), y el Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932 (núm. 33).

aprobó la preparación de un nuevo instrumento de la OIT relativo a este tema. El objetivo de tal instrumento consistía en consolidar la idea cada vez más extendida, y en parte fomentada por la labor cada vez más intensa de la propia OIT en el marco de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), en el sentido de que ciertas formas del trabajo infantil exigen una acción inmediata, urgente, que permita prohibirlas y eliminarlas. Con gran interés se iniciaron los preparativos para un nuevo convenio y una nueva recomendación, y a continuación se discutieron distintas ideas sobre dichos instrumentos dentro de la OIT y en otras reuniones internacionales celebradas en Amsterdam y en Oslo durante el año siguiente.

En 1998, la adopción por la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento reconfirmó la abolición efectiva del trabajo infantil como uno de los principios relativos a los derechos fundamentales que deben respetar todos los Estados Miembros de la OIT, incluso si no han ratificado los convenios fundamentales. En esa misma reunión de la Conferencia se iniciaron los debates sobre los nuevos instrumentos propuestos en relación con el trabajo infantil y, como se observó en la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil, los propios niños denunciaron su tratamiento en el trabajo. La adopción unánime del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil,

1999 (núm. 182), y su Recomendación acompañante (núm. 190) marcó un nuevo hito en el movimiento contra el trabajo infantil. Desde entonces se ha mantenido el entusiasmo. Nunca en toda la historia de la OIT un convenio había sido ratificado con la rapidez del Convenio núm. 182. Con estas ratificaciones se han recibido otras muchas relativas al Convenio núm. 138.

¿Qué es lo que queremos abolir?

La expresión trabajo infantil no se refiere a todos los tipos de trabajo realizados por niños de menos de 18 años de edad. En el mundo, son millones los jóvenes (entre la edad mínima de admisión al empleo y los 18 años) que realizan trabajos legítimos, remunerados o no, y que son adecuados para su edad y grado de madurez. Al realizarlo aprenden a asumir responsabilidades, adquieren aptitudes, ayudan a sus familias, incrementan su bienestar y sus ingresos, y contribuyen a las economías de sus países. En el concepto de trabajo infantil no se incluyen actividades como la de ayudar, después de la escuela y realizados los deberes escolares, en los trabajos de la casa o el jardín, el cuidado de los niños o cualquier otra labor ligera. Pretender otra cosa sólo serviría para trivializar la genuina privación de infancia que sufren los millones de niños implicados en el trabajo infantil, que es el que realmente debe abolirse.

Tres categorías de trabajo infantil que han de erradicarse

El trabajo infantil que se debe abolir es el que corresponde a alguna de las tres categorías siguientes:

1. Aquel trabajo realizado por un niño o niña que tenga menos de la edad mínima de admisión al empleo especificada en la legislación de cada país y que impide su educación y pleno desarrollo, en concordancia con el Convenio núm. 138 de la OIT.

El Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo señala que la edad mínima para empezar a trabajar no debe ser inferior a la edad en la que se concluye la escolaridad obligatoria. Mediante el establecimiento de este vínculo se trata de asegurar el máximo potencial del capital humano del niño, en su propio beneficio, de sus familias y comunidades y del conjunto de la sociedad, aumentando la contribución que éstos pueden aportar al crecimiento económico y al desarrollo social cuando se hagan mayores.

Con el fin de abolir el trabajo infantil, la legislación nacional fija una edad mínima o las edades a las que los niños y niñas pueden empezar a realizar distintos tipos de trabajos. Dentro de ciertos límites, estas edades pueden variar en función de las circunstancias sociales y económicas del país. Los niños y niñas que

empiezan a trabajar cuando no han alcanzado aún la edad mínima especificada para ello se clasifican como niños trabajadores.

2. Las peores formas de trabajo infantil

A estas dos categorías se hace referencia en el Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Las peores formas de trabajo infantil abarcan:

- a) El trabajo peligroso que, por su naturaleza³ o por las condiciones⁴ en que se realiza, pone en peligro su bienestar físico, mental o moral. Este tipo de trabajo es prohibido.

En el Salvador, la ley permite trabajar a las personas mayores de 14 años y menores de 18 bajo un régimen especial de protección, siempre y cuando no se trate de un trabajo peligroso.

El país determinó un listado de trabajo peligroso pues a ello se comprometió con la ratificación del Convenio núm. 182 a lo establecido en el Artículo 3, inciso d).⁵

3. Trabajo peligroso por su naturaleza tiene intrínseca la posibilidad de causar daño de modo grave, es decir, los factores de riesgo le son propios, de origen o inherentes a la actividad, pues independientemente de las precauciones o previsiones que se tomen, la actividad continuará siendo peligrosa.

4. Trabajo peligroso por su condición es aquella tarea que tiene un peligro por alguna condición que puede estar relacionada con la forma en la que se organiza y desarrolla el trabajo, la exigencia laboral y el tiempo dedicado al mismo.

5. Acuerdo Ministerial 241 "Listado de actividades y trabajo peligrosos que nos podrán ocuparse niños, niñas y adolescentes"

Ejemplos de algunas de las peores formas "por su naturaleza" son el buceo, la pesca artesanal, el trabajo de construcción en alturas, la recolección de basura o acarreo de cargas pesadas.

- b) Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil son consideradas delitos que cometen quienes usan, reclutan y mantienen a cualquier persona menor de 18 años en estas formas de explotación. Estas personas deben ser sancionadas de acuerdo con lo establecido en el Código Penal por lo que es crucial la intervención de las autoridades policiales, judiciales y de protección de la niñez y adolescencia.

Son delitos que el país debe combatir. Los esfuerzos se han concentrado sobre todo en combatir la explotación sexual comercial y la trata con fines de explotación sexual comercial.

A estas formas se hace referencia en el artículo 3, a), b) y c), del Convenio núm. 182, formas fundamentalmente opuestas a los derechos del niño o niña y que quedan absolutamente prohibidas para todas las personas de menos de 18 años de edad. Se trata de:

- esclavitud
- trata de personas menores de edad (trasladar a un niño, niña o adolescente de lugar –dentro o fuera del país– para explotarla)

- servidumbre por deudas
- otras formas de trabajo forzoso:
 - el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados
 - explotación sexual comercial y pornografía
 - el uso de personas menores de edad para cometer delitos

La Agenda Hemisférica 2006-2015 de la OIT: una contribución estratégica

Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015 es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas. Fue presentada y adoptada de forma tripartita por gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT en Brasilia en 2006. La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD) está compuesta por tres elementos fundamentales:

1. Políticas generales para el logro de los objetivos estratégicos y transversales y que orientan la generación de trabajo decente.
2. Políticas de áreas de intervención específicas, que refuerzan las políticas generales.

3. Planes Nacionales de Generación de Trabajo Decente y Programas de Trabajo Decente por país. La OIT ha definido 4 objetivos estratégicos para lograr el Trabajo Decente:

- I. La aplicación de las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- II. La creación de mayores oportunidades para hombres y mujeres de asegurarse un empleo y unos ingresos dignos.
- III. La mejora de la cobertura y eficacia de la protección social para todos y todas.
- IV. El fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social.

Entre las medidas de política para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los constituyentes de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil. Las metas establecidas son:

1. Eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2015
2. Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020

Trabajo Decente

El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Implica oportunidades de trabajo productivo y con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad de expresar opiniones, organizarse y participar en la toma de decisiones e igualdad de trato para todas las mujeres y hombres.

El apoyo de la OIT a los países miembros para alcanzar los objetivos de Trabajo Decente se prepara y aplica dentro de estrategias de duración determinada y con recursos, llamadas Programas de Trabajo Decente. A través del compromiso y la participación de sus mandantes tripartitos, la OIT desempeña un papel fundamental en la integración del Programa de Trabajo Decente a las estrategias para la reducción de la pobreza y una globalización justa e incluyente.

Cómo entender las metas de la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente relacionadas con el trabajo infantil

La OIT, a través del Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), ha acompañado a El Salvador en el diseño, articulación y ejecución de Planes Nacionales de prevención y

erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora, así como de Planes contra la trata y tráfico de personas y explotación sexual comercial. Asimismo, el IPEC promueve el diseño de la Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas que provee las bases para la programación estratégica y enlace entre las diferentes políticas públicas, planes e intervenciones complementarias.

Estos procesos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades del país para cumplir con los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, así como con las metas establecidas en la AHTD en lo relativo al trabajo infantil y sus peores formas.

Para entender el alcance de estas dos metas, lo primero es definir que entendemos por “meta” y esto puede verse desde dos ópticas:

- 1) la “formal”: el compromiso político de los Estados, organizaciones de empleadores y de sindicatos para eliminar las peores formas de trabajo infantil y el trabajo infantil en su totalidad en un plazo determinado.
- 2) la puramente técnica, utilizada bajo el enfoque de Marco Lógico o estrategias de planificación: la expresión numérica de un indicador.

La Agenda Hemisférica tiene dos metas relacionadas con el trabajo infantil claramente políticas (2015 y 2020), las cuales son susceptibles de desagregarse en metas técnicas que permitan medir, mediante indicadores, el grado de avance en su cumplimiento.

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta se traduce en seis dimensiones –política social y lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo y legal; percepción y movilización social; y generación de conocimiento y seguimiento- con una diversidad de estrategias que deben estar interconectadas entre sí. Por ejemplo, el desarrollo de una base de conocimiento sobre el trabajo infantil influye sobre las actividades de sensibilización y movilización social, que a su vez repercuten en la formulación de políticas y adopción de nuevas leyes y normativas y en su eficaz ejecución y aplicación.

Entonces, se puede concluir que la Hoja de Ruta no es un fin en sí misma, sino el camino que se debe seguir para fortalecer las capacidades, instrumentos y metodologías con las que los Estados deben contar para cumplir con las metas de la AHTD; combatir las formas incuestionablemente peores, prohibir el trabajo peligroso para 2015, y erradicar el trabajo infantil para 2020.

Además de los Planes Nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, trata y explotación

sexual comercial, la Hoja de Ruta es un instrumento para hacer operativo el compromiso político expresado en la Agenda Hemisférica. Sin la voluntad política necesaria y los recursos asignados, las Hojas de Ruta pueden convertirse en una lista de buenas intenciones.

Meta: Eliminar las peores formas de trabajo infantil para el año 2015

Convenio núm. 182

1. Formas incuestionablemente peores de trabajo infantil

Las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil no requieren de definición a nivel nacional ya que están definidas en el Convenio núm. 182. Por ser delitos penales, exigen su combate inmediato y no es posible argumentar una mejora en las condiciones laborales.

No existen estadísticas que permitan definir la magnitud o medir las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil y por lo tanto no existe una línea de base cuantitativa. Sin embargo, existen varios estudios cualitativos sobre explotación sexual comercial, trata y trabajo forzoso que permiten caracterizar estos fenómenos y, en algunos casos, realizar proyecciones sobre la magnitud.

2. Trabajo peligroso

Las estadísticas nacionales brindan poca información con respecto a la magnitud del trabajo peligroso que realizan las personas menores de edad ya que todas ellas fueron efectuadas antes de la aprobación del listado de trabajo peligroso.

El Salvador cuenta con instrumentos jurídicos para prevenir que niños, niñas y adolescentes realicen trabajos peligrosos, y sancionar a quienes los induzcan a realizarlos. El listado de trabajos peligroso es una parte importante de estos instrumentos jurídicos; sin embargo, es necesario que vaya acompañado de protocolos de actuación intra e interinstitucional así como de capacitación, sensibilización y recursos para las autoridades encargadas de su aplicación.

Por falta de una línea de base cuantitativa y dado que los enumerados en los acápites a), b) y c) del Convenio núm. 182 son considerados delitos, el logro de la meta de 2015 no se puede expresar de forma cuantitativa.

En lo relativo a la AHTD, se considera que los Estados habrán cumplido con la meta de 2015 si cuentan con las condiciones mínimas necesarias para combatir los delitos correspondientes a las formas incuestionablemente peores y para prohibir el trabajo peligroso.

Cómo contar con las condiciones mínimas

La dimensión “Marco Normativo e Institucional – Protección integral de derechos” de la Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas, establece la forma de llegar a estas “condiciones mínimas necesarias”. En esta dimensión están plasmadas las condiciones, aunque otras dimensiones (pobreza, educación, salud) también hacen referencia a ellas.

Las condiciones mínimas necesarias se dividen en condiciones relacionadas con la sanción y la protección integral de derechos (esta lista no es taxativa, puede variar o se puede evaluar dependiendo de las circunstancias de cada país):

Sanción:

- La legislación penal interna adecuada para poder luchar contra las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil tipificadas como delito.
- El listado de trabajo peligroso aprobado de manera tripartita.
- Existencia y aplicación de sanciones administrativas y pecuniarias ante casos de trabajo peligroso.
- Capacitación, sensibilización y recursos dotados a las autoridades inspectorías del trabajo encargadas de vigilar el cumplimiento de la

prohibición estipulada en los listados.

- Creadas unidades especializadas de investigación en delitos relacionados con los delitos indicados en el Convenio núm. 182 a nivel de fiscalías y policía judicial.
- Consolidado el sistema de cooperación penal con fiscalías generales en la subregión.
- Aplicado el Protocolo de Coordinación Interinstitucional de Atención a Personas Menores de Edad Trabajadoras.

Protección integral de derechos:

- Implementados Modelos de atención integral especializados para víctimas de peores formas de trabajo infantil.
- Creados y funcionando programas de protección de víctimas y testigos.
- Personas menores de edad protegidas a nivel administrativo.
- Aplicados protocolos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.

Meta: Eliminar el trabajo infantil en su totalidad para el año 2020

Convenio núm. 138

A diferencia de la meta de 2015, la de 2020 puede ser expresada de forma cuantitativa dado que

se cuenta con una línea de base por país que establece la cantidad de personas que trabajan por debajo de la edad mínima de admisión al empleo. Cumplir con la meta de 2020 significa que ninguna persona menor de 14 años de edad trabaje, siguiendo lo establecido en el Convenio núm. 138.

El proceso de erradicación es progresivo. El avance en el cumplimiento de esta meta se monitoreará mediante la Encuesta Permanente de Hogares y su respectivo módulo de trabajo infantil, que en el caso de El Salvador se realiza anualmente.

Asimismo, en 2020 se deberá haber logrado el debido cumplimiento de lo establecido en los regímenes de protección especial del trabajo adolescente permitido bajo ciertas condiciones.

En conclusión, el país cuenta actualmente con los elementos estratégicos y de política pública necesarios para la consecución de las metas establecidas en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente, con lo cual las intervenciones de los distintos actores nacionales e internacionales, gubernamentales y de la sociedad civil encontrarán sin duda, un medio propicio para que sus actuaciones se transformen en resultados exitosos, no sólo a nivel de país, sino también en la construcción de oportunidades que fomenten un desarrollo equitativo y participativo para la niñez y juventud de El Salvador.

Cómo la OIT apoya a El Salvador para el cumplimiento de los dos Convenios fundamentales en materia de trabajo infantil

Durante la década pasada, con el apoyo del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y la asistencia técnica de la OIT, el país puso en marcha dos Programas de Duración Determinada para eliminar las peores formas de trabajo infantil y participó en varias otras iniciativas apoyadas por la OIT implementadas tanto a nivel nacional como a nivel subregional centroamericano. Dichos proyectos sentaron las bases de una plataforma multisectorial común sobre la cual planificar y proyectar acciones futuras contra el trabajo infantil. A partir de esas experiencias, El Salvador se ha posicionado en un lugar prominente en los esfuerzos para abordar el trabajo infantil en América Latina.

La OIT, a través del IPEC, implementa el proyecto “Erradicación del Trabajo Infantil a través del empoderamiento económico y la inclusión social”, con una duración de cuatro años, que fortalecerá los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil en El Salvador dentro de la próxima década, con énfasis particular en las peores formas.

Sobre esta base, el proyecto actual pretende avanzar aún más, al integrar de manera más estrecha los temas de eliminación del trabajo infantil, con las políticas y programas de lucha contra la pobreza,

creación de empleo, educación y otras redes de protección social. El proyecto incluirá un enfoque sobre medios de vida alternativos para personas adultas excluidas social y económicamente, como parte de una estrategia para apoyar a la niñez en condiciones de vulnerabilidad involucrada en el trabajo infantil o en riesgo de incorporarse a él.

Los objetivos y la estrategia del proyecto actual son consistentes y están en línea con los objetivos y estrategias propuestas en la “Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas” y el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014), que delinea la estrategia nacional para la implementación de un Sistema de Protección Social Universal. Dicha estrategia incluye una cartera de políticas para promover el empleo, proteger a las personas y re-equilibrar las políticas de acuerdo con un proceso de crecimiento más sostenible y que ha sido diseñado como una respuesta a la reciente crisis económica mundial.

El proyecto trabaja en tres niveles de participación: macro (políticas nacionales y marco institucional), meso (municipios y escuelas meta) y micro (hogares de niños trabajadores).

En el nivel macro, la niñez y juventud nacionales y la temática del trabajo infantil se vinculará a esfuerzos más amplios de reducción de pobreza y

desarrollo a nivel nacional. El componente nacional del proyecto fortalecerá y profundizará la capacidad de los diversos ministerios o entidades de gobierno (Trabajo, Economía, Educación y Secretaría Técnica de la Presidencia, entre otros) para planificar, coordinar, supervisar e incorporar las intervenciones contra el trabajo infantil dentro de una estrategia más amplia e integrada de política nacional de combate a la pobreza y la exclusión, y promover el desarrollo económico.

Dada la necesidad de mejorar la coordinación entre las políticas nacionales y las intervenciones en el terreno (a nivel municipal), a nivel meso el proyecto pone en práctica programas de acción concurrentes en diez municipios prioritarios, trabajando con actores clave para sacar mayor provecho de los fondos del proyecto. A este nivel, el proyecto se centrará en el fortalecimiento de las capacidades locales para implementar políticas y acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

El proyecto trabaja a nivel micro buscando mejorar y fortalecer los medios de subsistencia de los hogares de niños que trabajan, permitiéndoles aumentar sus ganancias y eliminando así la necesidad de utilizar el trabajo infantil como una fuente complementaria de ingresos. El proyecto beneficiará a un total de 5,000 hogares. Un total de 12,500 niños serán objeto de prevención (7,500 niños) y retiro (5,000 niños) del trabajo infantil, a través de la

provisión de mejores medios de subsistencia para sus hogares. Con este objetivo, el proyecto desarrollará opciones alternativas de generación de ingresos para adolescentes involucrados en el trabajo infantil peligroso, productores agrícolas, y mujeres y jóvenes pertenecientes a hogares de niños trabajadores.

Jesús de la Peña Rípodas es Asesor Técnico Principal del Proyecto OIT/IPEC El Salvador

Bibliografía

Un futuro si trabajo infantil - Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 90ª reunión 2002. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

La eliminación del trabajo infantil, un objetivo a nuestro alcance - Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 95ª reunión 2006. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Intensificar la lucha contra el trabajo infantil - Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales

en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 99ª reunión 2010. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Agenda hemisférica. Vinculaciones entre trabajo infantil y trabajo decente. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) - Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Hoja de Ruta para hacer de El Salvador un país libre de trabajo infantil y sus peores formas.

Síntesis del Estudio: El trabajo infantil y su vinculación con el ejercicio del Derecho a la Educación en El Salvador

Alberto Barillas Villalta

La OIT y Fundación Telefónica, con su programa Proniño, impulsaron en el segundo semestre de 2010 la elaboración de estudios nacionales que analizaron, en 10 países de América Latina, los efectos del trabajo infantil sobre la educación. El objetivo fundamental del estudio fue contribuir al debate sobre esta problemática y plantear recomendaciones de políticas sociales y educativas de carácter inclusivo.

El estudio nacional de El Salvador se realizó considerando investigaciones previas sobre la problemática del trabajo infantil: la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2009, la base de datos del Censo Matricular del Ministerio de Educación correspondiente a 2009, y el estudio sobre factores asociados a los resultados de pruebas estandarizadas en educación básica (2008). Adicionalmente, se realizaron grupos focales con niños, niñas y adolescentes trabajadores y algunas entrevistas a personas clave.

El estudio completo presenta seis apartados; en los primeros tres se abordan ampliamente los

fundamentos jurídicos y organización del sistema educativo, las políticas que favorecen el derecho a la educación y erradicación del trabajo infantil; el trabajo infantil y su relación con la educación partiendo de un análisis del contexto general educativo, la situación de la niñez y adolescencia trabajadora, algunas ofertas del sistema educativo relevantes para el trabajo infantil y experiencias desarrolladas desde el sector privado para la erradicación del trabajo infantil.

En esta síntesis se presenta el apartado cuatro que trata sobre “El trabajo infantil y su relación con la eficiencia y calidad de la educación” y los apartados cinco y seis que brindan en su orden Conclusiones y Recomendaciones para la política educativa con el fin de apoyar la erradicación del trabajo infantil y el derecho a la educación.

El apartado cuatro pretende mostrar los resultados y análisis de correlaciones estadísticas entre variables educativas como la sobreedad, la repitencia, rendimiento académico en pruebas de logros aplicadas por el sistema y el trabajo infantil.

Para desarrollar y comprender este apartado, es importante hacer las siguientes consideraciones:

1. En este apartado, se considerarán datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples (DIGESTYC, 2009); Censo Matricular Inicial del

2009 (MINED); Encuesta de Factores asociados a los rendimientos de los y las estudiantes de educación básica (MINED, 2008) e información recabada en entrevistas colectivas o grupos focales con estudiantes trabajadores.

2. En el MINED se desarrolla anualmente un Censo Matricular. Este representa el mecanismo principal de recolección y retroalimentación del sistema educativo. Desde hace varios años y especialmente en el 2008, se promovió la codificación digital de los estudiantes. Esto implicaba, generar un Número de Identificación Estudiantil (NIE) que permitiera conocer con mayor precisión los desempeños académicos, las entradas y salidas del estudiante al sistema, los factores asociados a su rendimiento, etc. y con todo ello, darle seguimiento y apoyo cuando fuere posible o fuere demandado. Con este mecanismo también se favorecería la planificación y distribución de los recursos en el sistema educativo. El NIE formó parte del censo del año anterior (2009), sin embargo, problemas de administración y captura de la información no permitieron hacer uso del mismo por insuficiente confiabilidad.
3. La prueba Nacional de Logros (prueba estandarizada) es otro de los recursos que aporta información asociada a los aprendizajes curriculares alcanzados por los y las estudiantes. Desde el año 2008 se logró incluir el NIE para efectos de esta evaluación y según

manifiestan las personas encargadas, el recurso podría utilizarse si se hubieran tomado medidas de seguridad en el Censo Matricular. Lastimosamente no se cuenta con posibilidades de juntar las bases de datos respectivas por insuficiente confiabilidad y por la no depuración de las mismas, al menos hasta el momento de hacer el presente trabajo.

4. La Encuesta de Factores Asociados a los Rendimientos académicos es otro de los recursos de información poseídos por el sistema educativo. Es administrado por la instancia que trabaja la prueba de logros y se supone orientado a todo estudiante sometido a ella. En el 2008, año más reciente de aplicación de la prueba de logros, también se administró la citada encuesta de factores asociados, y en ella, se exploraba la condición laboral del estudiante. Esto permitió al MINED realizar un informe que cruzaba la presencia de trabajo infantil y rendimiento académico en la prueba de lenguaje y matemática en educación básica.

En vista de lo anterior, lo que se presenta en este apartado son datos descriptivos de varias fuentes, registros docentes y entrevistas de grupos focales que muestran las relaciones (no necesariamente correlaciones estadísticas) entre trabajo infantil y los indicadores educativos principales u otros fenómenos. Se incluye el análisis que de la relación entre trabajo infantil y rendimiento en las pruebas del 2008, se derivó

del estudio de factores asociados del MINED.

Las relaciones encontradas son:

1. Los y las estudiantes que trabajan tienen menos años de escolaridad que quienes no lo hacen. El trabajo influye negativamente en el nivel de escolaridad alcanzada por los y las estudiantes.

A pesar de las variadas interpretaciones que puede tener el desarrollo de la sociedad contemporánea, no cabe duda la importancia del nivel educativo que su gente haya alcanzado. En tal sentido, existe una relación entre el nivel educativo alcanzado y las posibilidades de tener más y mejores oportunidades para el desarrollo personal y social.

Sin embargo, el nivel educativo por sí mismo no es suficiente para hacer efectivas o garantizar mejores oportunidades. Es necesario haya calidad en los procesos de formación escolar en que se alcanzaron dichos niveles educativos, se cuente con las instituciones, la inversión y el sistema económico que pueda aprovecharlo.

Los datos

Para revisar la validez de este primer planteamiento, se cuenta con datos descriptivos trabajados y presentados por la DIGESTYC y derivados de la EHPM del año 2009.

En la tabla presentada a continuación, puede observarse el seguimiento dado durante 3 años consecutivos a la variable “Años o promedio de escolaridad del estudiante”. Los resultados confirman, especialmente para el grupo de edad de 15 a 17 años, la existencia de al menos un grado y medio de escolaridad de diferencia entre los que trabajan y los que no lo hacen. La diferencia está a favor de estos últimos.

La explicación a este fenómeno puede encontrarse, además de en los factores estructurales, en cierta acumulación histórica del niño/niña que enfrenta ingreso tardío al sistema, reprobación, repitencia, deserción, sobreedad, entre otros, efectos y causas comunes siempre asociadas al trabajo infantil.

Cuadro 1. Promedio de años de escolaridad de adolescentes trabajadores, según años de la serie (2007 al 2009)

Grupos de edad	2007		2008		2009	
	Promedio de escolaridad Si Trabaja	Promedio de escolaridad No Trabaja	Promedio de escolaridad Si Trabaja	Promedio de escolaridad No Trabaja	Promedio de escolaridad Si Trabaja	Promedio de escolaridad No Trabaja
De 15 a 17 años	6.13	7.64	6.07	7.74	6.35	7.71
Diferencia	Diferencia: -1.51 grado		Diferencia: -1.67 grado		Diferencia: -1.36 grado	

FUENTE: DIGESTYC, EHPM, para varios años.

Los datos de la DIGESTYC se ven reforzados por lo descubierto en los grupos focales verificados con niñas, niños y adolescentes trabajadores. Cuando se les preguntaba si habían repetido grado en alguna ocasión, las respuestas de por lo menos 5-6 de cada 10 de ellos eran afirmativas. La mayoría reprobó y repitió una sola vez, aunque 2 de cada 10 manifestaron haberlo hecho unas dos ocasiones.

Adicionalmente, algunos dijeron haber ingresado al sistema educativo (al primer grado) cuando tenían edades de 6 a 8 años.

“A mí me pusieron a estudiar a los 7 años, pero hubo dos años en los que falté bastante a clases y las profes no me quisieron pasar el grado. En este año acabo de terminar el noveno grado y ya tengo 17 años.” (Comentario realizado por joven en los grupos focales, octubre-noviembre del 2010).

2. El trabajo infantil aumenta las posibilidades de reprobación y repitencia en el sistema

Se supone que los sistemas educativos se diseñan con la intención de lograr que el estudiantado aprenda. Desde esta perspectiva, el que exista un porcentaje de ellos con dificultades para lograrlo se constituye en un problema de eficiencia y eficacia de tal diseño.

La reprobación y repitencia son de los factores que mayor incidencia negativa tienen en los desempeños

académicos de los estudiantes. La UNESCO a través del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa (LLECE) ha documentado esta afirmación (2008). En tal sentido, si la repitencia es un factor asociado a bajos desempeños en la niñez en general, para un niño/niña trabajadora puede representar un determinante de su salida del sistema educativo y no necesariamente una estrategia para recuperar los aprendizajes débilmente logrados en años precedentes. Esto se confirma, en particular, en aquellos sistemas basados en la presencialidad y memorización de los saberes expuestos por los docentes; metodologías fallidas y que lastimosamente el sistema educativo no termina de desechar, a pesar de los significativos daños causados a la niñez y adolescencia en general y a la trabajadora en particular.

La reprobación puede estar relacionada con la inasistencia del niño o niña a la escuela, aunque tienen efectos diferentes dependiendo de sus características; es decir, pueden existir casos en que la inasistencia sea frecuente pero por períodos cortos (uno o dos días con lapsos prolongados de asistencia regular) o infrecuente pero inasistiendo por períodos de semanas o meses.

Los datos

Según los datos derivados del MINED y que corresponden al 2009, en el Sistema Educativo Nacional se identifican 74,536 niños y niñas repitentes

(un 4.3% del conglomerado de estudiantes inscritos en el sistema). De este grupo 9,263 son trabajadores infantiles. Esto significa que del conjunto de repitentes, el 12.4% tiene la característica de ser trabajador.

Cuadro 2. Distribución de niños, niñas y adolescentes que repiten grado, según su condición laboral.

Condición de estudiantes repitentes	Cantidad de estudiantes repitentes
Estudiantes que repiten y que no trabajan	65,273 (4.4%)
Estudiantes que repiten y trabajan	9,263 (9.3%)
Total nacional de repitentes	74,536

FUENTE: MINED, Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadísticas, 2010. Censo Matricular Inicial del 2009.

De los y las estudiantes que según el MINED no trabajan, se extrae una tasa de repitencia que asciende al 4.4%; a diferencia, haciendo el mismo cálculo pero tomando como base los y las que si trabajan, se alcanza una tasa del 9.3% que es consistente con la reportada en estudios previos (IPEC-OIT, 2008).

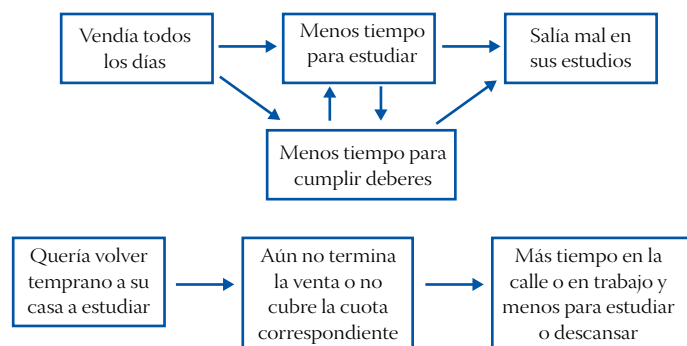
Los resultados del Censo de Matrícula de 2005 dan cuenta que del total de la población estudiantil inscrita en educación básica y media, el 5,5% se encontraba repitiendo grado en dicho año escolar, indicador que entre los estudiantes que combinan su tiempo entre las actividades de estudio y trabajo es superado en 1,6 puntos porcentuales, mientras que entre los que únicamente estudian se mantuvo muy cerca del dato nacional en un 5,3%. (IPEC-OIT, 2008)

Los datos muestran que el trabajo infantil hace una diferencia de casi 5 puntos porcentuales de estudiantes repitentes en el año 2009.

Los grupos focales realizados, permiten identificar que los y las niñas le atribuyen al trabajo infantil el carácter de factor determinante en el hecho de que hayan repetido grado. Por otro lado, en sus participaciones reconocen cierta asociación de factores que son claves para la comprensión del fenómeno en estudio y generalmente son efectos. A continuación se muestran algunas de las ideas vertidas en los grupos focales:

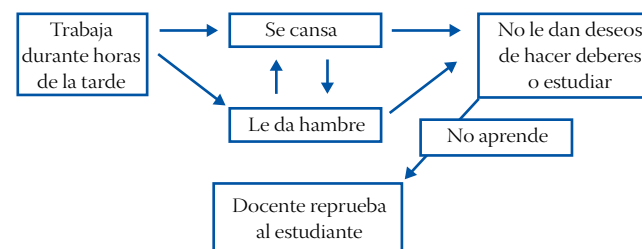
"Yo repetí grado porque todos los días me iba a vender y no me quedaba tiempo para hacer los deberes ni para estudiar cuando teníamos exámenes, y salía mal. Había veces que yo quería regresar temprano para hacer los deberes, pero si no había terminado la venta no me podía regresar." (Comentario realizado por niño en los grupos focales, octubre-noviembre del 2010).

Esquemas de síntesis de lo expresado.



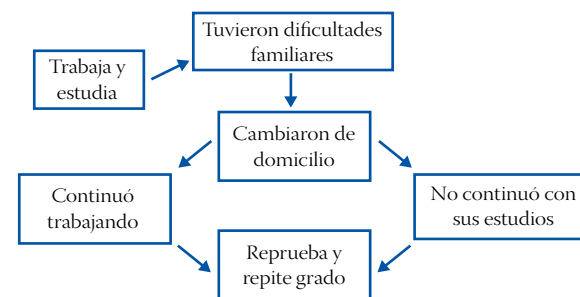
"Tenía como 6 años cuando yo pastoreaba unas vacas con otro amigo. En eso ocupábamos desde la 1:00 hasta las 5:00-6:00 de la tarde. Cuando llegaba a la casa no me daban ganas de hacer los deberes. Llegaba con hambre y cansado. A veces hacía los deberes y a veces no los hacía y eso creo que hizo que la "Seño" no me pasara el grado." (Comentario realizado por niño en los grupos focales, octubre-noviembre del 2010).

Esquemas de síntesis de lo expresado.



"Nosotros tuvimos que irnos de la comunidad por unas cosas. Después ya no vine porque me quedaba muy lejos donde teníamos la milpa y ya para venir hasta la escuela ya no me daba el tiempo. Mejor ya no vine y por eso fue que no pude pasar del sexto grado." (Comentario realizado por niña en los grupos focales, octubre-noviembre del 2010).

Esquemas de síntesis de lo expresado.



Los datos expuestos en la tabla anterior, confirman relaciones reconocidas en la literatura y en la investigación desde hace muchos años.

3. El trabajo infantil ejerce influencia negativa en los resultados de pruebas de logros de aprendizaje en matemáticas y lenguaje

En el año 2008, el MINED aplicó una prueba de logros curriculares de Matemática y Lenguaje a los terceros, sextos y novenos grados de educación básica a nivel nacional. El resultado promedio fue de 5.73 en una escala de 1-10 puntos.

Acompañando la prueba, se desarrolló a través de encuesta un levantamiento de factores asociados a los resultados. Esto se aplicó a un total de 8,080 estudiantes.

Uno de los principales hallazgos del estudio fue que: "...la mayor parte de la variación observada en los rendimientos académicos en la prueba de Logros de Educación básica es atribuible a diferencias entre los estudiantes." (MINED, 2009). En la boleta de encuesta se preguntó por la condición laboral del estudiantado (como característica individual), y por tanto, sería una de las variables consideradas para el análisis.

De los participantes en el estudio de factores asociados, el 22% manifestó que, además de asistir a la escuela,

trabajaba para obtener un ingreso. Cuando se analiza la distribución según el grado en que estudian, se advierte que en el tercero y noveno el porcentaje es mayor (25.2% y 23% respectivamente) y luego disminuye hasta el 18.9% para estudiantes de sexto grado.

Cuadro 3. Porcentaje de niños y niñas que dijeron trabajar según grado

Grado	Trabaja %	No trabaja %	Total %
Tercero	25.2%	74.8%	100%
Sexto	18.9%	81.1%	100%
Noveno	23.0%	77.0%	100%

FUENTE: MINED, Estudio de Factores Asociados a los rendimientos de la Prueba de Logros 2008.

Para el tercer grado y en el modelo analizado, la variable trabajo infantil resultó con correlación significativa y, explicando el 0.5% de la variación total en los puntajes que se atribuyen a estudiantes. Para el sexto grado fue de 0.1% y 2.5% de la variación total de los resultados en lenguaje y matemáticas respectivamente. Para el noveno grado, la situación laboral de los y las estudiantes explica el 1.7% y el 4.9% de la variación total en los puntajes, que es atribuible a diferencias entre estudiantes dentro de escuelas, en lenguaje y matemáticas respectivamente (MINED, 2009).

La presencia de la variable trabajo provoca un efecto negativo en los puntajes de los estudiantes en los tres grados y ambas asignaturas evaluadas.

Cuadro 4. Índices de influencia del trabajo infantil en el desempeño en los resultados de la Prueba de Logros 2008

Asignatura evaluada	Tercero	Sexto	Noveno
Lenguaje	-0.20	-0.29	-0.23
Matemática	-0.13	-0.11	-0.16

FUENTE: Elaboración propia basada en datos contenidos en archivos de la encuesta de factores asociados a la Prueba de Logros en Educación Básica.

El cuadro anterior refiere que cuando un estudiante de tercer grado trabaja y estudia, se sufre una disminución de 0.2 en su nota de lenguaje y de 0.13 en la de matemáticas (MINED, 2009). Situaciones similares ocurren en el sexto y noveno grados, aunque la cuantía de la citada influencia negativa aumenta en lenguaje y en matemática disminuye en el sexto pero aumenta nuevamente en el noveno grado.

Conclusiones

El estudio muestra que en El Salvador, los esfuerzos en materia educativa desarrollados durante los últimos 15 años han permitido logros importantes, especialmente, en materia de ampliación de matrícula escolar en educación básica (grados del 1 al 6). Pero la persistencia de problemas de eficiencia educativa son aun manifiestos., Estos problemas están relacionados a las imposibilidades del sistema educativo para garantizar la permanencia y avance deseable del estudiantado, especialmente de la población escolar con

mayor vulnerabilidad como es la niñez y adolescencia trabajadora.

Por otro lado, el estudio evidencia que la sociedad salvadoreña y particularmente sus gobiernos se han comprometido formalmente a garantizar la universalización de la educación, han favorecido la elaboración de instrumentos legales y de política educativa (Plan Social Educativo; Política de Educación Inclusiva, LEPINA, etc.) y ratificado los Convenios Fundamentales de OIT, cuyos beneficiarios inmediatos son los niños, niñas y adolescentes trabajadores y en extensión toda la niñez salvadoreña.

La realidad educativa continúa mostrando serios déficits en el acceso a la Educación Parvularia, Tercer Ciclo de educación básica (grados 7-9) y educación media (grados 10-11). En el nivel parvulario, aproximadamente la mitad de los niños y niñas en edades correspondientes no asisten y se dice que por falta de oferta y razones culturales y económicas de la población. Cerca 7 de cada 10 niños y niñas asisten al Tercer Ciclo de Educación Básica y en educación media más o menos un tercio de la población joven lo hace.

En este contexto, el estudio reporta información sobre niñez trabajadora derivada de estudios previos, bases de datos y grupos focales realizados con niños, niñas y adolescentes trabajadores que permiten concluir:

1. Se identifican diferencias en las estadísticas oficiales. Según la Encuesta de Hogares del 2009, en El Salvador existen unos 188,884 niños, niñas y adolescentes trabajadores y de estos, el 40.5%, es decir, 76,498 no gozan de su derecho a educarse, mientras que 112,386 (59,5%) trabajan y estudian. A diferencia, el MINED reporta como población matriculada en el inicio del 2009 a 99,246 estudiantes trabajadores. Estas diferencias se comprenden debido a que la EHPM es una encuesta muestral y tiene margen de error; en cambio, por su carácter, el Censo Matricular 2009 incluye a todos.
2. Independientemente de la cantidad de niños/niñas y adolescentes trabajadores, los retos para el Sistema Educativo se traducen en: garantizar el acceso de quienes no están en él y lograr la permanencia y la calidad-equidad-pertinencia del servicio a quienes están dentro; además, en contar con estrategias eficaces para retirarlos del trabajo infantil.

Sobre las correlaciones entre trabajo infantil y educación (obtenidas de la aplicación de Análisis Multinivel Jerárquico en los resultados de pruebas de logros para educación básica, 2008):

3. Los datos permiten concluir la existencia de una correlación significativa entre los resultados en

- las pruebas de rendimiento estandarizadas –en Matemática y Lenguaje– que aplica el Sistema Educativo Nacional en el tercero, sexto y noveno grados de educación básica y la condición laboral de los estudiantes.
4. Para ambas asignaturas evaluadas en las pruebas de logros del 2008 –lenguaje y matemática– la presencia del trabajo infantil explicó los rendimientos estudiantiles e influyó negativamente sus puntajes. Esto se hizo más evidente en matemática y en el noveno grado.
5. Los datos muestran la relación existente entre los fenómenos de repitencia y sobreedad y la condición laboral de los y las estudiantes. Esto significa que cuando un niño, niña o adolescente estudia y trabaja, existe una importante probabilidad de que enfrente reprobación académica por variadas razones, que esto lo lleve a repetir el grado y consecuentemente, a limitar su avance normal en el sistema educativo padeciendo sobreedad y/o expulsión.
6. Las personas adolescentes de entre 15-17 años de edad que trabajan y estudian, pueden tener entre 1 y un año y medio años de rezago educativo, en relación a otros de sus mismas edades pero que solo estudian. Este resultado, así como el de repitencia, estarían exponiendo que la escuela

y el sistema en general, no parece favorecer la trayectoria educativa de la niñez y adolescencia trabajadora.

7. A medida aumenta la edad de los niños, niñas y adolescentes, también crece la cantidad de quienes trabajan, esto significa que el grupo etario cuyas edades oscilan entre 15 y 17 años, es quien enfrenta mayor vulnerabilidad socioeducativa también.
8. Los niños, niñas y adolescentes trabajadores que fueron entrevistados conciben la educación como oportunidad de desarrollo, pero reconocen la existencia de variados problemas, asociados a su condición laboral que han desfavorecido su desempeño y/o permanencia escolar.

Sobre caracterización de la niñez y adolescencia trabajadora:

9. En todo el país se identifican niños, niñas y adolescentes trabajadores, pero los mayores porcentajes se sitúan en departamentos con perfiles rurales, de mayor producción agrícola y con altos índices de pobreza.
10. Existen al menos 24 de 262 municipios del país que concentran a más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Los tres departamentos considerados de mayores

recursos en el país aportan la mayor cantidad de municipios a este listado.

11. Se confirma la presencia de más niños que niñas en el trabajo infantil y de una importante mayoría con edades desde los 10 hasta 17 años. Este dato se suma, al hecho que la mayoría (64%) labora en actividades económicas o negocios familiares y no reciben remuneración. Como varios estudios lo señalan, el sector agrícola concentra a por lo menos la mitad de los estudiantes que trabajan.
12. El tiempo que la niñez y adolescencia invierte en el trabajo limita significativamente sus posibilidades de estudiar. Para el caso, cerca de la mitad de ellos manifiestan trabajar entre 25 a 48 horas a la semana e incluso, quienes están laborando en el servicio doméstico en espacios privados, podrían tener comprometidas muchas más horas.
13. El trabajo infantil forma parte de las prácticas de crianza en muchas comunidades salvadoreñas y existen variados intereses a su alrededor. Desde esta perspectiva, puede asegurarse que su erradicación no resulta ser un proceso fácil, por el contrario, ofrece y ofrecerá variadas formas de resistencia que ameritan estructurar estrategias variadas con las que no se cuenta, a pesar de la Hoja de Ruta diseñada en el año 2009 y del Comité Nacional que fue articulado para favorecerlo.

Recomendaciones de política educativa con el fin de apoyar la erradicación del trabajo infantil y el derecho a la educación

Las siguientes recomendaciones derivan de una lectura de la realidad educativa actual en El Salvador. Podrían haberse incluido otras tantas de carácter general y posiblemente redundantes, ya que se da por descontada su incorporación en la Hoja de Ruta del 2009.

Las recomendaciones son las siguientes:

Adaptar las programaciones y actuaciones operativas impulsadas a favor de la erradicación del trabajo infantil y el derecho a la educación, a las prioridades y políticas públicas promulgadas por la gestión actual del MINED.

Con la llegada de una nueva gestión presidencial en el año 2009, en El Salvador se inician transformaciones importantes, especialmente, en el sistema educativo nacional. Parte de la realidad salvadoreña actual, es el desarrollo del Plan Social Educativo del MINED y con él, el impulso de una estrategia cuya intención es rediseñar la escuela, el aula y configurar nuevas relaciones en y con la comunidad.

Bajo esta perspectiva, los centros escolares tendrán mayor autonomía y serán orientados a integrarse más en la dinámica social, cultural y productiva de las

comunidades y regiones; es decir, se buscará construir mayor pertinencia contextual de lo que los y las estudiantes aprenden y la forma cómo aprenden.

En esta visión de rediseño, las escuelas son vistas como integrantes de la comunidad, como sujetos interesados en el desarrollo del territorio (no solo en ofrecer clases académicas) y preocupados por la construcción de competencias y por el bienestar para la vida del niño, niña o adolescente.

Las escuelas y la comunidad son concebidas como entes diversos y meritorios de apoyos y atenciones diversificadas; todas tendrán como metas las propias de acuerdo al contexto, las planteadas por la gestión ministerial y aquellas relativas a la vigencia de los derechos universales y particulares para la niñez y adolescencia. A pesar de este marco básico, cada comunidad educativa inicia la construcción de dichas metas desde un lugar, momento o nivel distinto de posibilidad y compenetración; seguramente desarrollarán un proceso diferente para lograrlas y los compromisos de sus comunidades le darán cierto ritmo que no puede pretenderse homogéneo.

Además, es claro que en esas comunidades diversas el trabajo infantil se encuentra en niveles variados: desde los de mayor peligrosidad y que excluyen al niño y niña de las posibilidades educativas; hasta otros que se ejercen en relativas condiciones de

seguridad familiar y no compiten con su necesidad e interés educativo.

Desde esta diversidad, los apoyos específicos requeridos por las comunidades educativas podrán variar; en tal sentido, la estrategia de erradicación del trabajo infantil debiera proponerse desde lo local, considerando, inicialmente, las formas de entendimiento y la visión que sobre él se identifican en las familias y la propia niñez. Solo desde esa expresión y comprensión, tiene sentido que en un segundo momento se trabaje el planteamiento de derechos universales y la importancia de erradicar el trabajo infantil o al menos, las formas que evidentemente se ligan con explotación y niegan el desarrollo educativo de la niñez y adolescencia.

Para ello, el MINED puede hacer tres aportes claves:

1. Reconfirmar a alto nivel la importancia que el tema tiene para el MINED y la relación que éste tiene con el esfuerzo de construir una educación y una sociedad inclusiva. Además, continuar promoviendo su visión de rediseño inclusivo y eficaz de la educación.

2. Orientar a su equipo de Asistentes Técnicos Pedagógicos (ATP) que están distribuidos a nivel departamental y distrital, para promover estos procesos de análisis, discusión, sensibilización sobre la problemática desde lo local y/o en las comunidades educativas. En estos esfuerzos pueden comenzarse a abordar los aspectos culturales relacionados al trabajo infantil, que junto a los de sobrevivencia, son fundamentales a considerar en este proceso.
3. Favorecer la participación de los llamados Docentes de Apoyo Educativo en el trabajo por la erradicación y prevención del trabajo infantil. Estos docentes están adscritos a centros escolares a nivel nacional y podrían reorientar su labor para atender a niños, niñas trabajadores o en riesgo, en una estrategia pedagógica similar a la aplicada en las Salas de Nivelación (en aulas). Con esto se favorecería el sentido inclusivo del Plan Social Educativo y el sistema educativo estaría asumiendo buena parte de la responsabilidad de atención al tema de niñez trabajadora. Adicionalmente, se lograría una mayor cobertura a nivel nacional, es decir, se pasaría de la actual cantidad de Salas de Nivelación (unas 150) a tener unas 700 aulas de apoyo con las descripciones mínima planteadas en esta recomendación.

Es clave impulsar un mayor acercamiento y coordinaciones entre las comunidades y las instituciones interesadas en la erradicación del trabajo infantil. Las comunidades deben protagonizar este proceso.

Históricamente, muchas comunidades salvadoreñas han concebido el trabajo infantil como un fenómeno necesario para la sobrevivencia, como medio para educar en valores, en prácticas comunitarias y evitar la delincuencia y la vagancia, etc. Esta visión cultural, muy arraigada, compite con los planteamientos de los organismos que promueven la erradicación del trabajo infantil. A diferencia, confirmar el derecho a la educación es algo con mayor reconocimiento y expresado como necesidad de parte de la mayoría de familias.

En este sentido, sería importante desarrollar un esfuerzo por conocer las percepciones, representaciones y las creencias estructuradas desde la gente en torno al trabajo infantil. Solo este conocimiento permitirá identificar las claves de la estrategia que mejor se acomoda para cada contexto socio educativo. Para este efecto, es importante realizar:

- Reuniones comunitarias y de Escuela de Padres-Madres en las que se expongan y reflexionen críticamente sobre las visiones y prácticas desarrolladas por la gente alrededor del trabajo infantil.

- Materiales educativos y procesos de formación en los que las familias y los propios niños, niñas y adolescentes puedan escribir a sus iguales sobre lo que conciben, discuten y acuerdan sobre trabajo infantil y la importancia de educarse.
- En estas sesiones, favorecer la idea de que las comunidades educativas están en posibilidad de construir su propia estrategia e incluirla como parte del pacto expresado en el Proyecto Educativo Institucional. Esto orientará sobre las distintas etapas de la erradicación del trabajo infantil, la inserción, permanencia, logros educativos en la escuela y las variadas acciones que en cada momento y situación será pertinente realizar en apoyo, complemento o compensación a la niñez y adolescencia trabajadora.

Las etapas que podrían presentarse corresponden con un proceso básico y conocido:

- Etapa 1: Identificación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en las peores formas del trabajo infantil.
- Etapa 2: Los NNA tienen un trabajo que no les vulnera con el peligro de las peores formas, aunque todavía no están en la escuela, porque sus horarios, sus estrategias demasiado estructuradas u obstáculos variados para la integración, aún son demasiados.

- Etapa 3: Los NNA tienen un trabajo que ni los vulnera con el peligro de las peores formas ni les obstruye la posibilidad de educarse.
- Etapa 4: los NNA solo apoyan a sus familias en labores que son de estricto interés y naturaleza formativa o de colaboración menor en labores domésticas y que desde ningún punto de vista compiten con el derecho a educarse formalmente.
- Etapa 5: los NNA tienen dedicación exclusiva a estudiar a disfrutar y compartir con su comunidad y entorno.

Cada etapa tendría sus apoyos a favor de la niñez y venidos desde la escuela, desde el territorio y el sistema educativo en general.

Es necesario dinamizar y reposicionar el Comité Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil.

Construir una nueva dinámica y reposicionamiento del Comité de Erradicación de Trabajo Infantil en el nuevo escenario político y educativo salvadoreño es un esfuerzo que implicaría desarrollar los cabildeos necesarios con las instancias formalmente comprometidas, en especial, con la Secretaría de Inclusión Social y los Ministerios de Educación y Trabajo.

Como parte de este reposicionamiento, será necesario orientar los discursos en función de las visiones y proyecciones gubernamentales sobre la importancia que tienen los territorios en su política.

Es necesario “traducir” la hoja de ruta para la Erradicación de Trabajo Infantil en El Salvador.

Se trata de un esfuerzo para lograr que el citado instrumento se vuelva más accesible a la comprensión ciudadana y con ello, los distintos sectores sociales y personas en las comunidades, sepan qué hacer desde su cotidianidad en apoyo del proceso de erradicación del trabajo infantil y del ingreso y permanencia exitosa en la escuela.

Al mismo tiempo, este esfuerzo de “traducción” debería estar acompañado de difusión amplia, reflexión y debate en Universidades, comunidades, centros educativos, etc. En este proceso, es importante escuchar a los actores: a los niños, niñas y adolescentes y a las comunidades.

Identificar Mancomunidades Municipales con las que se pueda impulsar la estrategia “Municipio libre de trabajo infantil peligroso”.

Como parte del reposicionamiento y de la nueva dinámica a adoptar por el Comité de Erradicación de

Trabajo Infantil, es importante tener acercamientos a las principales mancomunidades de municipios (Ejemplo: La Mancomunidad o Asociación de de Los Nonualcos, que integra a 16 municipios de 22 del departamento de La Paz en la zona paracentral del país) para buscar acuerdos a favor de construir municipios libres de ese problema. Este acuerdo no debe ser el resultado de negociaciones exclusivamente políticas o financieras, sino, derivado de una reflexión y orientación sobre los verdaderos efectos del trabajo infantil en el municipio y en el largo plazo, y los beneficios de la educación en la perspectiva de desarrollo local.

La idea sería lograr con los municipios un acuerdo que favorezca la obligatoriedad de la educación en sus comprensiones territoriales; además, que apoyarán la gestión a favor del rediseño de la escuela y el aula con el sentido inclusivo al que se ha hecho referencia en recomendaciones anteriores.

En este esfuerzo, las municipalidades y/o los organismos internacionales podrían favorecer la integración de equipos de promotores comunitarios por la educación. Estos se dedicarían a la búsqueda e identificación local de los niños y niñas que no asisten a la escuela y a los que trabajan (pueden coincidir). La intención sería que en coordinación con la escuela se propicien condiciones para articular una especie de transición educativa que va, desde el no estar insertado

en la escuela hasta estarlo; desde estar en la escuela pero tener que trabajar hasta reducirlo por horas y erradicarlo definitivamente.

Alberto Barillas es consultor e investigador educativo para el programa IPEC de la OIT.

**XVII Conferencia Interamericana de
Ministros de Trabajo (CIMT)**

**DECLARACIÓN DE SAN SALVADOR
DE 2011**

**“Avanzando en la recuperación económica
y social con desarrollo sustentable, trabajo
decente e inclusión social”**

(Aprobada en la Sesión de Clausura, celebrada el 1 de noviembre de 2011 y sujeta a la revisión de la Comisión de Estilo)

NOSOTROS, LOS MINISTROS Y MINISTRAS PARTICIPANTES EN LA XVII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE TRABAJO (CIMT) DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), reunidos en San Salvador, El Salvador, del 31 octubre al 1 de noviembre de 2011, conscientes de la necesidad de fortalecer y continuar avanzando en el proceso de recuperación económica y social de nuestros pueblos, reconocemos que el desarrollo sustentable, el trabajo decente y la inclusión social son ejes articuladores de las políticas públicas

para mantener e incrementar los niveles y la calidad del empleo, y continuar fortaleciendo el rol tutelar y proactivo del Estado en la promoción y protección de los derechos del trabajo.

1. En el entorno económico que vive la región y considerando los diversos efectos de la crisis económica global que continúan afectando de manera distinta a nuestros países, reafirmamos que el objetivo principal del modelo de desarrollo en democracia debe ser la creación de empleo productivo en el contexto del trabajo decente. Para lograr este propósito, reconocemos que se deberá profundizar en la implementación de estrategias que lleven a desarrollar economías fuertes, sostenibles y equilibradas, articulando políticas macroeconómicas, financieras, laborales, medioambientales y sociales.
2. En el contexto de la celebración del Décimo Aniversario de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, adoptada en la Ciudad de Lima, Perú, el día 11 de septiembre de 2001, celebramos y, a la vez, reafirmamos el principio de que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas. Ratificamos los postulados de dicha Carta Democrática que establecen que la promoción y el fortalecimiento de la democracia requiere el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores.

3. Recordamos la Declaración de la Cuarta Cumbre de las Américas celebrada en 2005 en Mar del Plata, Argentina, cuyo lema fue: “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos de las Américas, le asignaron al derecho al trabajo un lugar central en la agenda hemisférica. Asimismo recordamos la Declaración de Compromiso de la Quinta Cumbre de las Américas realizada en 2009 en Puerto España, Trinidad y Tobago, cuando nuestros Jefes de Estado y Gobierno, bajo lema “Asegurando el futuro de nuestros ciudadanos promoviendo la prosperidad humana, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental”, se comprometieron al cumplimiento de las leyes laborales internas para ofrecer condiciones de trabajo aceptables y lugares de trabajo seguros y saludables, exentos de violencia, acoso y discriminación.
4. Reconocemos los avances y retos plasmados en la XVII Reunión Regional Americana de OIT, celebrada en diciembre de 2010 en Santiago, Chile, entre los que se destaca que, pese a los logros económicos alcanzados, persiste la desigualdad en la región y que el crecimiento económico no basta por sí solo para disminuir la desigualdad y generar empleos de calidad. Igualmente consideramos que la Agenda Hemisférica para la

Promoción del Trabajo Decente (2006-2015) es una herramienta para orientar nuestras acciones y avanzar en la consecución de los Objetivos del Milenio para el año 2015.

5. Recordamos que el Pacto Mundial para el Empleo adoptado en la 98 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, advierte que, por regla general, la recuperación del empleo se alcanza varios años después de la recuperación económica, por lo que hacen falta opciones de políticas coordinadas para potenciar la eficacia de los esfuerzos nacionales e internacionales en la creación de empleo. Lo anterior requiere de coherencia de políticas y acciones, que incluyan el respeto de los derechos del trabajo y la promoción del diálogo social.
6. Tal como lo ha reiterado el Director General de la OIT en la Memoria de la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo, es necesario continuar avanzando en un ideal de desarrollo sostenible con justicia social y en un modelo de crecimiento eficiente que permita superar los desequilibrios de la globalización y las desigualdades de ingresos. Compartimos la preocupación de la OIT de que la economía global aún no ha logrado crear las oportunidades de trabajo que la gente necesita; en este contexto, consideramos al desempleo y al subempleo como unos de los principales problemas de nuestro tiempo y reivindicamos

al trabajo decente como el mejor medio para superar la pobreza. En virtud de que la crisis económica y financiera mundial sigue teniendo un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo, los salarios, los trabajadores vulnerables y el empleo en general, coincidimos en que es necesario buscar alternativas innovadoras, social y ambientalmente responsables en materia de ingresos, empleo e inversión, atendiendo a las particularidades de cada país y subregión.

7. En consecuencia, los Ministros y Ministras de Trabajo del Hemisferio adoptamos las siguientes propuestas para avanzar en la recuperación social y económica con desarrollo sustentable, trabajo decente e inclusión social, que se constituyan en un marco de referencia para las acciones de intercambio y cooperación regional.

EL EMPLEO EN EL CENTRO DE LAS ESTRATEGIAS PARA CREAR UNA ECONOMÍA FUERTE, SOSTENIBLE Y EQUILIBRADA

8. Sostenemos nuestra convicción de que el empleo debe mantenerse como objetivo central de la política económica y social a nivel nacional e internacional, asumiendo que el verdadero progreso de nuestros países sólo puede alcanzarse cuando las mujeres y los hombres de nuestro Hemisferio estén vinculados a trabajos decentes.

9. Afirmamos que las políticas de empleo e ingresos son equivalentes y complementarias a las políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales, y destacamos que estas deben tener dentro de sus objetivos la generación de empleo productivo y de calidad.
10. Consideramos que es necesario fortalecer el rol del Estado para revertir la tendencia al incremento de las desigualdades económicas y sociales en algunos de nuestros países, superar la pobreza y consolidar la gobernabilidad democrática. Para lograr estos objetivos es fundamental que el Estado genere las condiciones para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y empresariales, promueva el diálogo social y asegure la libertad sindical.
11. Destacamos que es necesario que las políticas macroeconómicas, laborales, ambientales y sociales sean ejecutadas de manera coordinada para lograr un crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado, generar y preservar empleo, reducir la pobreza y la economía informal, y mejorar la protección social.
12. Reconocemos que la articulación de políticas es un desafío con múltiples dimensiones. Por ello nos comprometemos a trabajar para lograr una mayor coordinación de políticas y acciones, en

- distintos niveles y ámbitos, colocando al trabajo decente y la inclusión social como objetivos transversales.
13. Impulsaremos políticas activas de empleo, particularmente aquellas relacionadas con los servicios públicos de empleo, la capacitación y formación profesional, teniendo en cuenta e integrando las necesidades del mundo productivo. Para alcanzar estos objetivos prestaremos especial atención a: la ampliación y mejora de la red de servicios públicos de empleo; el desarrollo de programas de incentivos para la creación de empleos; el apoyo para el mantenimiento y la retención del empleo en empresas afectadas por la crisis.
 14. Fortaleceremos los programas de asistencia técnica, administrativa, financiera y gerencial para la instalación y fomento de micro, pequeñas y medianas empresas productivas y competitivas, tomando en cuenta la Resolución sobre la Promoción de Empresas Sostenibles, adoptada en la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. Compartiremos nuestra experiencia sobre otras unidades de producción, como las cooperativas, las sociedades mutuales, las asociaciones, las empresas autogestionadas y otras empresas sociales de producción, en aquellos países donde existan, como generadoras

de trabajo y renta y promotoras de trabajo decente e inclusión social a fin de contribuir a garantizar que los beneficios del crecimiento económico sean ampliamente compartidos

15. Promoveremos una política de capacitación y formación permanente, que contemple una mayor articulación entre el mundo del trabajo, la educación formal y los sistemas de formación profesional como elementos esenciales para mejorar las competencias laborales de los trabajadores y la complementariedad, productividad y competitividad de nuestros países, fomentando la generación de empleo calificado y la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado; aspectos que fueron establecidos en la Resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, aprobada durante la 97^a Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT.
16. Trabajaremos para desarrollar sistemas nacionales de calificación y certificación profesional basados en estándares de competencias; coordinar la formación profesional con la educación básica de jóvenes y adultos; incluir en la currícula y planes de educación los principios y derechos en el trabajo y sobre salud y seguridad ocupacional; asegurar al trabajador en situación de desempleo el derecho a acceder a la formación profesional; y

ampliar las oportunidades de formación y empleo de los grupos de población menos favorecidos promoviendo mayor equidad.

17. Teniendo en cuenta que en esta década la mayoría de los países de las Américas tendrá el mayor número de hombres y mujeres jóvenes de la historia, procuraremos promover políticas que permitan mejorar las capacidades de los jóvenes, aumentar sus oportunidades de acceso y facilitar su incorporación al mercado laboral. Para ello, fortaleceremos los servicios de información y orientación profesional y los servicios públicos de empleo, e impulsaremos el espíritu emprendedor en la juventud.
18. En el marco de las transformaciones que experimentan los sistemas productivos, impulsaremos una mayor sinergia entre las políticas productivas y educativas. Para ello, continuaremos promoviendo la inclusión en el mercado laboral y apoyando el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), reduciendo la brecha digital y potenciando las oportunidades que éstas ofrecen para mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de los jóvenes.
19. Promoveremos y articularemos esfuerzos para dotarnos de observatorios del mercado laboral, a

los que consideramos instrumentos estratégicos de análisis e investigación que orientan la formulación de políticas y la toma de decisiones. Asimismo, avanzaremos en la armonización de estadísticas e indicadores relacionados con el empleo y la formación profesional.

20. Trabajaremos con otros Ministerios en nuestros países y a nivel regional para promover la generación de nuevas formas de trabajo decente, productivo y ambientalmente sostenible (“empleos verdes”).
21. Promoveremos un marco de transición justa que provea trabajo decente para aquellos trabajadores que pudieran verse afectados por las acciones derivadas de los esfuerzos realizados para mitigar el cambio climático

AVANZANDO EN LA CONSTRUCCIÓN DE CONDICIONES MÁS JUSTAS EN EL TRABAJO

22. Fortaleceremos nuestras acciones y capacidades en los temas centrales de la administración del trabajo para avanzar en la construcción de condiciones mas justas en el trabajo.
23. Consideramos que la cooperación y la asistencia técnica en todas sus formas (multilateral, bilateral, etc.), especialmente de la OEA y la OIT,

constituyen algunas importantes herramientas con que cuentan los Ministerios de Trabajo para respaldar e impulsar el fortalecimiento institucional. Por ello, valoramos y renovamos nuestro compromiso y apoyo con las iniciativas de la OIT y la OEA, destacando particularmente a la de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL).

24. Continuaremos trabajando con firmeza para asegurar el cumplimiento de nuestras legislaciones laborales nacionales y la vigencia efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, mediante el fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo, la capacitación continua y la profesionalización de los inspectores de trabajo, así como la provisión de recursos y equipos adecuados, entre otros esfuerzos.
25. Nos comprometemos a promover el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas como valor inherente a toda sociedad democrática, propiciando la eliminación de todas las formas de discriminación en las relaciones laborales. Fortaleceremos políticas, programas y proyectos encaminados a prevenir y eliminar la discriminación, el acoso laboral (sexual, psicológico, o de otra índole), la violencia y las brechas salariales que no permiten el acceso a condiciones laborales más justas en el trabajo.

26. Manifestamos nuestro compromiso para avanzar en la construcción de condiciones más justas en el trabajo, promoviendo el fortalecimiento de la perspectiva de género en las políticas laborales y de empleo, la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres, y el equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares. Incrementaremos nuestros esfuerzos para eliminar progresivamente la brecha entre hombres y mujeres en el trabajo, removiendo aquellos obstáculos a la igualdad de oportunidades. En este sentido, nos proponemos continuar fortaleciendo el diálogo y la coordinación entre nuestros Ministerios y los Mecanismos Nacionales para el Avance de la Mujer, agrupados en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA.
27. Fortaleceremos el rol de la inspección del trabajo y las medidas de seguridad y salud en el trabajo para prevenir y eliminar prácticas de discriminación, acoso laboral (sexual, psicológico o de otra índole), y la violencia contra la mujer y otros segmentos de la población.
28. Fomentaremos acciones que permitan el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar con el fin evitar el deterioro de la calidad de vida de los trabajadores y el incremento de los costos sociales.

29. Asumimos el compromiso de generar políticas que contribuyan a crear oportunidades para el acceso al trabajo decente de todos los grupos en situación de vulnerabilidad, independientemente de su condición social, económica, étnica, racial, étnica, de género o religión.
30. Reconocemos que los trabajadores y las trabajadoras migrantes y sus familias son particularmente vulnerables. Por ello, reafirmamos la importancia de proteger plenamente los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, y la observancia de las leyes laborales aplicables, incluyendo los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo. Promoveremos esfuerzos, en el ámbito de nuestras competencias, para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el trabajo forzoso.
31. Consideraremos opciones que generen trabajo decente para mitigar los efectos negativos de la emigración de trabajadores calificados. Al mismo tiempo fomentaremos, para mejorar la situación de los trabajadores migrantes y dentro del ámbito de nuestras competencias, medidas encaminadas

a crear condiciones de trabajo decentes para el desplazamiento, estadía y retorno digno, ordenado y seguro de los trabajadores migrantes.

32. Promoveremos políticas y programas para erradicar todas las formas de trabajo forzoso, defendiendo los derechos humanos en general y los derechos sociolaborales en particular, de todos los grupos vulnerables que sean o pudieran ser víctimas de este flagelo.
33. Impulsaremos estrategias de mejora continua de la Salud y Seguridad en el Trabajo construidas en colaboración con los actores sociales, promoviendo una cultura de prevención de los riesgos en el trabajo para garantizar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
34. Nos comprometemos a promover el desarrollo e implementación de políticas que faciliten la prevención de toda discriminación en los centros de trabajo basada en el estado real o supuesto respecto a enfermedades transmisibles y no transmisibles, e impulsaremos el acceso al trabajo decente a personas afectadas por estas enfermedades, respetando el derecho de los trabajadores a lugares de trabajo saludables y seguros.

35. Estamos convencidos que el diálogo social y la negociación colectiva, en un contexto de respeto a la libertad sindical son pilares fundamentales de la democracia y la prosperidad de nuestras naciones. Reforzaremos nuestras acciones para impulsar espacios de diálogo social a nivel nacional, regional y hemisférico y trabajaremos para que sean ámbitos inclusivos, abiertos, transparentes y tripartitos. En este sentido, reconocemos que el diálogo social, la concertación tripartita, y el respeto de los principios fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva requieren de actores sociales (trabajadores y empleadores) representativos, protegidos ante prácticas de cualquier naturaleza que impidan o limiten el ejercicio de su autonomía.
36. Promoveremos la ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social por medio de una combinación adecuada de esquemas contributivos y no contributivos en atención a las particularidades de cada país. Promoveremos el diseño de políticas y sistemas de protección social sostenibles, adaptados a las realidades de cada uno de nuestros países, y que incluyan medidas activas de empleo. En estos casos, impulsaremos la ampliación de la cobertura basada en pisos de protección social, en atención a lo que define el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

37. Reconocemos la necesidad de fortalecer las iniciativas de empleo y la protección social para reducir la pobreza en la región. Destacamos la importancia de continuar apoyando la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) para combatir la pobreza en la región a través de programas sociales implementados por diferentes instituciones de gobierno.
38. Diseñaremos políticas y promoveremos medidas tendientes a la progresiva formalización de la economía informal reconociendo que es un fenómeno heterogéneo y multidimensional. Estas políticas podrían incluir incentivos a la formalización empresarial y sistemas de registro e información que faciliten su formalización (ventanillas únicas), mecanismos de protección social, el mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, sin perjuicio del fortalecimiento de la inspección laboral y de sus facultades sancionatorias.

EL FLAGELO DEL TRABAJO INFANTIL: UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS SOCIEDADES.

39. Reconocemos la necesidad de erradicar el trabajo infantil que constituye una injusticia y un obstáculo para el progreso de nuestras sociedades e impide el desarrollo integral de los niños, niñas

- y adolescentes. Destacamos que el combate al trabajo infantil requiere de una estrategia de acción multisectorial que exige un rol más activo de los estados para asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación sobre edad mínima de trabajar o la de educación obligatoria. También plantea la necesidad de avanzar en transformaciones económicas, sociales y culturales que superen el fenómeno de trabajo infantil y lo eliminen como pretexto de formación.
40. Fortaleceremos la coordinación con las instituciones responsables de la niñez y adolescencia mediante un marco institucional dedicado a la prevención y erradicación del trabajo infantil. En tal sentido, apoyaremos acciones que mejoren los ingresos familiares mediante programas de protección sociales tales como las transferencias económicas condicionadas y similares.
41. Somos conscientes de que sólo es posible eliminar el trabajo infantil con la participación de todos los sectores de la sociedad, especialmente de los trabajadores y empleadores y mediante el establecimiento de iniciativas conjuntas. Asimismo los estados miembros desarrollaremos mecanismos apropiados en las regiones fronterizas y promoveremos el intercambio de experiencias.

42. Recordamos también que los líderes de la región, reunidos en la cuarta y quinta cumbre de las Américas, hicieron un llamado a los ministros de trabajo y otras autoridades sectoriales a adoptar estrategias nacionales coordinadas para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil a más tardar en 2020. Asimismo será importante la participación de los ministerios de la región en la próxima conferencia global/ mundial sobre la erradicación del trabajo infantil a realizarse en 2013 en Brasil.

POR LO TANTO, RESOLVEMOS:

- A. Poner en marcha un Plan de Acción basado en esta Declaración y en el trabajo realizado por la XVI CIMT y la V Cumbre de las Américas, así como dedicar los recursos necesarios para ese fin.
- B. Establecer dos Grupos de Trabajo, a saber:
 - a. Grupo de Trabajo I: “Desarrollo Sustentable con Trabajo Decente para una nueva era de Justicia Social”
 - b. Grupo de Trabajo II: “Fortalecer los Ministerios de Trabajo para Promover el Trabajo Decente y la Inclusión Social”

- C. Alentar a los países del Hemisferio a que intensifiquen la cooperación y compartan conocimientos, experiencias y logros en las áreas de empleo, trabajo y protección social, así como intercambiar las mejores prácticas en la promoción del trabajo decente para todos, en el marco de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL).
- D. Agradecer la invaluable colaboración de los distintos organismos internacionales, en particular los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres: OEA, OIT, OPS, CEPAL, BID, etc. los cuales han ocupado un papel central en la promoción del trabajo decente e invitamos a fomentar todo espacio de diálogo regional con estas instituciones.
- E. Agradecer al Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y a la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL), en su carácter de interlocutores constructivos y de órganos consultivos, sus innumerables aportes a la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.
- F. Agradecer y felicitar a Argentina por su liderazgo y compromiso como Presidente de la XVI CIMT.
- G. Felicitar al gobierno de Canadá por su excelente apoyo a través de los años a la RIAL.

- H. Felicitar a Estados Unidos, Brasil y Guyana como Autoridades del Grupo de Trabajo 1, así como a República Dominicana, México y Canadá como autoridades del Grupo de Trabajo 2.
- I. Felicitar a la República Dominicana, los Estados Unidos y la OEA por auspiciar y organizar las Reuniones de los Grupos de Trabajo de la XVI CIMIT.
- J. Organizar la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros y Ministras de Trabajo de la OEA en ***** en 2013.

XVII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo

Palabras de la señora Elizabeth Tinoco, Directora Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo

(Pronunciadas durante la Sesión de Apertura celebrada el 1 de noviembre de 2011)

Estimado Ministro del Trabajo de El Salvador,
señor Humberto Centeno

Señor José Miguel Insulza, Secretario General
de la Organización de Estados Americanos

Señor Norberto Ciaravino, jefe de Gabinete del
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de
Argentina

Ministras y ministros del trabajo de las
Américas presentes en esta reunión, representantes de
Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de
trabajadores

Señoras y señores

Quisiera transmitirles el saludo afectuoso del Director General de la OIT, Juan Somavia, para todos y todas los presentes en esta reunión.

Es para mi un honor representar a la OIT en esta Decimoséptima reunión de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo.

Quisiera también unirnos a la solidaridad con El Salvador y con los demás países de Centroamérica que han sido dramáticamente afectados por las lluvias torrenciales.

Nos reunimos hoy bajo el signo de una fuerte incertidumbre en torno a la economía mundial, acicateada por la crisis financiera en Europa. Hay una preocupación por el impacto que pueda tener una nueva crisis en las economías de América Latina y en las tasas de desempleo.

La situación económica que se vive en la actualidad será uno de los temas principales de la Cumbre del G20 que se realiza esta misma semana en Francia, en la cual participa la OIT.

En este momento en el mundo hay unos 200 millones de desempleados. Y es posible que ese número aumente. Se necesitarían 400 millones de nuevos

empleos en la próxima década solamente para cubrir el crecimiento en la población en edad de trabajar.

La región de América Latina y el Caribe enfrenta estos tiempos de incertidumbre en una buena posición. Logró resistir la crisis de 2009 y se benefició de la recuperación con tasas de crecimiento de alrededor de 4,5 por ciento este año. Ha habido una baja en la tasa del desempleo urbano que en este momento es de 7,1 por ciento y se estima que pueda llegar a 7 por ciento a fines de año, o incluso menos.

Esta es la tasa más baja de desempleo urbano registrada en la región desde mediados de los años 90.

El descenso del desempleo ha sido posible gracias a un ciclo positivo de crecimiento económico desde 2003 y más recientemente durante la crisis ha sido impulsado también por políticas anticíclicas implementadas por los gobiernos para proteger el empleo y los ingresos de las personas, lo que con mucha frecuencia fue complementado por el esfuerzo de empleadores y trabajadores.

Pero aún tenemos asignaturas pendientes.

Un tema determinante tiene que ver con la calidad de los empleos, porque la calidad del trabajo define la calidad de una sociedad.

En la OIT estimamos que más de 50 por ciento de los trabajadores están ocupados en la economía informal, casi siempre en condiciones precarias, sin protección ni derechos.

Otro tema que tenemos que abordar es el de la protección social. Es esencial para mantener los ingresos de las personas y para enfrentar problemas de vulnerabilidad, desigualdad y pobreza. Pero el 54 por ciento de la población activa de América Latina y el Caribe aún no están cubiertos por la seguridad social, y ese también es un indicador de precariedad.

La OIT lidera la iniciativa de la ONU de promover el Piso de Protección Social básico para todos que está estrechamente vinculada al principio fundamental de la justicia social, y al derecho de todas las personas a la seguridad social y a tener un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sus familias.

El informe sobre el Piso de Protección Social presentado hace pocos días dejó en claro que el desafío es grande. Como ustedes saben, ayer la humanidad llegó a 7.000 millones de personas. Entre ellas, hay 5,100 millones que no tienen acceso a una seguridad social adecuada.

Por ello, la generación de más y mejores empleos constituye una herramienta invalorable en la lucha

contra la pobreza y la desigualdad que son dos trabas para el desarrollo social y económico de nuestros países.

Por otra parte, tenemos una deuda con los jóvenes.

El desempleo juvenil alcanza niveles inaceptables, con tasas que duplican al desempleo general y triplican al de los adultos. En América Latina y el Caribe la tasa de desempleo juvenil es de 14,4 por ciento. Además, cerca de 20 millones de jóvenes no estudian ni trabajan, gran parte de ellos desalentados y desilusionados ante la falta de oportunidades.

Como hemos visto en las protestas en diversas partes del mundo y también en nuestra región, no es un simple tema de estadísticas. Es una situación que alimenta la perturbación social y afecta incluso la gobernabilidad.

Si la economía no logra dar empleo a los jóvenes, termina por ser una economía sin credibilidad, que les quita el piso para construir su futuro y le está fallando a nuestras sociedades. La institucionalidad democrática puede incluso ser cuestionada.

El desafío del empleo juvenil será tema de la discusión central en la próxima Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en junio de 2012, y también lo tenemos muy presente en esta reunión aquí en San Salvador.

Todo esto nos indica que estamos frente al reto importante de persistir en el esfuerzo por generar trabajo decente.

Sabemos que el crecimiento económico es esencial para crear los empleos que necesitamos, pero no es suficiente.

En todo el mundo, y América Latina y el Caribe no es la excepción, hemos enfrentado el fenómeno de un crecimiento económico con bajo coeficiente de empleo.

Cuando se desató la crisis, la OIT reaccionó con rapidez y adoptó un Pacto Mundial para el Empleo con recomendaciones para amortiguar el impacto de la recesión. El mensaje central del Pacto, que va más allá de las crisis, es que el empleo debe ser un objetivo central de las políticas macroeconómicas.

En 2009 esta región demostró capacidad de reacción y de innovación. A diferencia de crisis anteriores, en esta ocasión muchos países dejaron de lado las medidas de ajuste y se privilegió la inversión pública, estímulos a la economía, reforzamiento de la protección social, entre otros.

Frente a los temores de una segunda recesión, como la que algunos han pronosticado, no está claro si los países contarán con los mismos recursos de 2009,

en especial si se producen efectos en cadena, o si se ven afectados mercados importantes como el de China.

En ese contexto, los países ya están identificando políticas de prevención para mantener los logros y blindar las economías.

Desde nuestro punto de vista entre las políticas que ayudarían a este empeño estarían:

- Revisar el espacio fiscal disponible;
- Revisar el menú de políticas de empleo, de formación profesional y de protección social;
- Revisar el espacio que existe para políticas orientadas a dinamizar el mercado interno;
- Sostener el poder adquisitivo de los salarios más bajos a través del reajuste periódico de los salarios mínimos;
- Fortalecer los espacios de diálogo social con resultados;
- Fortalecer el respeto a los derechos laborales y en particular los derechos fundamentales en el trabajo;
- Avanzar en mejorar la productividad y la competitividad de los países;

- Generar un marco propicio para la creación de empresas sostenibles y para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa;
- Redoblar esfuerzos por desarrollar nuevos mercados, internos e intrarregionales.
- Diversificar nuestra oferta de productos, superando la brecha tecnológica y colocando valor agregado a nuestras exportaciones a través de la cadena productiva y de un clima favorable a la inversión.

Colocar al empleo y al trabajo decente en el centro de las políticas de desarrollo es esencial para reducir la inequidad que por tanto tiempo ha caracterizado a la región.

Quisiera saludar a los representantes de COSATE y CEATAL y destacar la importancia que tiene el diálogo social entre los actores de la economía real y los gobiernos. El diálogo es esencial para seguir el rumbo del trabajo decente. Y en los países hay que hacer más esfuerzos porque este diálogo sea más efectivo.

Saludamos la declaración conjunta sobre el empleo juvenil que en el marco de esta Conferencia acaban de suscribir COSATE y CEATAL

Desde la OIT estaremos apoyando a todos los estados miembros de las Américas y a nuestros interlocutores sociales en la búsqueda de mecanismos para generar los empleos que nos piden nuestras sociedades.

En ese contexto las instituciones del mercado de trabajo son clave. Es indudable que los ministerios del Trabajo que ustedes representan han tenido un papel protagónico en la aplicación de políticas sociolaborales frente a la crisis, y es necesario que sigan desempeñándolo en tiempos de crecimiento y expansión.

Es importante avanzar en el desarrollo de la sinergia entre quienes definen las políticas financieras y macroeconómicas y los encargados de las políticas sociolaborales, en busca de resultados que se reflejen en el crecimiento, la estabilidad y el progreso de las personas.

Quisiera desearles el mayor de los éxitos en esta reunión interamericana.

Estado de situación de la administración de justicia laboral de El Salvador y propuestas para su modernización y fortalecimiento¹

Conclusiones

1. Carencia de justicia especializada y carga procesal

El número de jueces y magistrados especializados en materia laboral es sumamente reducido respecto del total de la planta judicial con que cuenta el país, a pesar que la Constitución establece la jurisdicción especial de trabajo. Sólo 4 juzgados en todo el territorio nacional conocen en exclusividad en materia de trabajo, y 5 más conocerán en exclusividad cuando culminen de depurar los juicios civiles y comerciales que tienen en trámite. En total son 9 los juzgados especializados de trabajo frente a 198 juzgados civiles y mixtos. De igual forma, los tribunales de segunda instancia cuentan con 2 Cámaras especiales de apelación frente a 25 mixtas.

La carga procesal es desproporcionada entre los juzgados laborales y los civiles y mixtos con

1. OIT, Estado de situación de la administración de justicia laboral de El Salvador y propuestas para su modernización y fortalecimiento, Informe Técnico, elaborado por Adolfo Ciudad Reynaud, autor de este artículo, con la colaboración de Jorge Guillén Olcina y Ena Lilian Núñez Mancía, OIT, mayo de 2011, 64 págs

competencia en materia laboral. Mientras los laborales finalizaron el año 2009 con un total de 1,673 juicios activos, los de competencia mixta finalizaron con 5,193 juicios laborales activos en el mismo año. Los juzgados laborales muestran más eficiencia a pesar de su mayor carga procesal, pues si se distribuyen el total de juicios activos por juzgado, se obtiene que en cada juzgado laboral el promedio de activos al final del 2009 fue de 185, mientras que en los civiles y mixtos el promedio por cada oficina fue de 167.

La Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia muestra un nivel de saturación o retraso existente similar al año 2008 respecto del año 2009. En el año 2008 finalizó con 104 recursos de casación activos y en el 2009 reportó 96 recursos activos. La tasa de congestión por tanto, se mantuvo en el 2009 con una leve disminución (de 3.0 en el 2008, a 2.8 en el año 2009). De ahí, que el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos que se han iniciado el trámite pero que no han logrado su terminación (tasa de pendencia) sea de 64.0 en el 2009, mientras que en el 2008 fue de 67.2. La tasa de pendencia de la Sala de lo Civil (64.0) es más alta que la de los tribunales de primera instancia (41.1) y que de las Cámaras de segunda instancia (4.6). Este dato permite acotar que la retardación de justicia en materia laboral es más elocuente en la Sala de lo Civil que en los tribunales de instancia.

Los juzgados de instancia especiales reportan en el 2009 mayor cantidad de casos ingresados (5,212) frente a los casos ingresados por los tribunales civiles y mixtos (3,671). Es decir, que la proporción de casos ingresados por cada juzgado especial es de 579.1, a diferencia de los juzgados civiles y mixtos que ingresan 118.4 casos al año. Por una parte se evidencian las virtudes de un juzgado especializado, y por otro, la preferencia de los litigantes para procesar sus causas ante jueces especializados.

Esta situación se presenta también con los despachos judiciales de segunda instancia, ya que en el 2009 las Cámaras de lo laboral ingresaron 418 casos, mientras que las mixtas con competencia en materia de trabajo recibieron 169 casos. Una proporción de 209 en cada Cámara especial, por 56.3 casos entrados en cada Cámara mixta con competencia en materia de trabajo.

2. Falta de una norma procesal laboral autónoma

El sistema actual de juicio laboral se corresponde con un sistema escrito, desconcentrado, carente de inmediación en la práctica (el CT regula que el juez debe tomar testigo, celebrar audiencia de conciliación, tomar la declaración de parte con el CPCM, pero sucede que los jueces no han cumplido con la inmediación que se ha regulado desde 1972) y que adolece de los defectos procedimentales a que hemos hecho referencia

principalmente en el apartado VI.1.

Resulta imprescindible actualizar ese modelo procesal que data de 1960 por uno sistema de juicio caracterizado por la oralidad, concentración, inmediación, y por demás sugerencias que se incluyen en apartado VII, sobre los posibles lineamientos del nuevo procedimiento.

La inexistencia de procedimientos especiales sumarios para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo, como para las acciones de naturaleza colectiva, ocasionan que la excesiva duración de los procesos se produzca de manera general, tanto para los asuntos de naturaleza ordinaria, como para aquéllos en que afectan derechos humanos vinculados al trabajo, así como a colectivos de trabajadores en los casos de conflictos jurídicos de naturaleza colectiva, al no prescribirse para estos casos el carácter de urgente y preferente en el despacho. Para el caso de lesión de los derechos fundamentales no está previsto tampoco medida cautelar alguna que permita restituir la situación anterior a la lesión, mientras se tramita el proceso, con lo que en muchos casos el daño infringido se torna en irreparable.

El juicio de instancia única previsto como procedimiento especial para los casos de menos cuantía, que son los más numerosos en la jurisdicción laboral, se encuentra en desuso por la falta de actualización

del límite máximo, que siendo de US \$22.86, no es más utilizado, por lo que todos los procesos deben tramitarse a través del procedimiento ordinario. Resulta urgente su actualización, incluso como medida transitoria mientras se inicia y concluye el proceso de modificación integral de la normativa procesal laboral. No obstante su fijación debería establecerse en base a un valor referencia actualizable periódicamente, como por ejemplo el salario mínimo. Adicionalmente hay que tener en cuenta que este procedimiento de instancia única no está diseñado como procedimiento monitorio que elimina el juicio cuando se deriva con claridad la existencia de una deuda, sin que exista conflicto jurídico, sino simplemente una resistencia injustificada del deudor a cumplir una obligación clara y concreta.

La aplicación supletoria de la norma procesal civil es un problema que incide en la resolución de los casos laborales. Cada juzgador determina el grado de aplicabilidad supletoria lo cual afecta la uniformidad de criterios de aplicación en detrimento de la seguridad jurídica de los justiciables.

Es imprescindible para la efectividad de la tutela judicial y el acceso a una justicia pronta, que se elabore una norma procesal laboral autónoma que recoja el modelo de juicios orales, concentrados, con inmediación, y aplicados por juzgados especializados, para brindar certeza jurídica y rapidez en los juicios laborales.

No obstante, debe señalarse que la rapidez no equivale ni precisa recortar o suprimir los trámites esenciales del procedimiento, pues cualquier procedimiento judicial para ser reconocible como tal, requiere de inevitables trámites de audiencia a las partes en condiciones de igualdad. Ha de garantizarse satisfactoriamente el derecho a la tutela judicial efectiva, asegurando el acceso al proceso, los derechos de contradicción y defensa, la utilización de medios de prueba pertinentes, garantizando la igualdad efectiva en la administración de las pruebas y asegurar en suma que no se produzca indefensión a ninguno de los litigantes.

Además de agilidad, para garantizar la efectiva igualdad en el ejercicio de los derechos enunciados en abstracto en las leyes, una justicia de calidad debe también garantizar la gratuidad, es decir, el fácil acceso sin coste alguno de los trabajadores a los tribunales.

El juicio verbal, presidido por los principios de oralidad, inmediación, concentración y celeridad, se constituye sin duda alguna en el instrumento óptimo para resolver con la eficacia, agilidad y celeridad exigibles las pretensiones procesales que afectan a las relaciones laborales y de seguridad social.

Oralidad, como sinónimo de celeridad, concentración e inmediación, y gratuidad – junto a la necesaria especialización de los jueces y tribunales,

ya anteriormente referida – conforman los pilares en que necesariamente se ha de sostener el edificio de la justicia laboral.

3. Debilidad de la conciliación administrativa y judicial

Las estadísticas judiciales y administrativas coinciden en que la resolución alterna de conflictos en sedes administrativa y judicial, no tiene el grado de efectividad que podría esperarse.

Las instituciones que practican la conciliación o mediación no cuentan con un estudio profundo sobre los obstáculos que se presentan y que inciden en los resultados de las audiencias, lo cual es impostergable para identificar los posibles problemas y resolverlos para una mayor efectividad. La percepción que se tiene de dichos servicios es que no existe personal profesional especializado en técnicas de conciliación ni en materia laboral, por lo que en ocasiones inclusive se promueve la negociación de derechos en condiciones de desventaja para los trabajadores.

En la normativa procesal vigente no se regulan actividades preprocesales de carácter obligatorio como la exigencia de haber al menos intentado una conciliación administrativa previa a la interposición de la demanda. Estos actos preprocesales son cauces rápidos y eficaces para satisfacer pretensiones que permiten aligerar la carga de trabajo de los órganos judiciales a menor coste.

La administración del trabajo, en concreto el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sería la institución administrativa más idónea para instaurar un sistema de conciliación administrativa debidamente profesionalizado y dotado de los medios de infraestructura (salas de conciliación y equipo) para intentar sistemáticamente conciliaciones, sin perjuicio de una repartición apropiada de competencias con la Procuraduría General de la República. La instauración de un sistema de estas características requiere de la dotación presupuestal necesaria al Ministerio del Trabajo, que se justifica plenamente pues al final reduciría costes al Poder Judicial, lo que redundaría finalmente en menores costos totales. La experiencia demuestra que los sistemas de conciliación administrativas establecidos adecuadamente y con procedimientos apropiados, permite que con carácter prejudicial se solucionen entre el 40% y 60% de los reclamos que de otra forma recaerían en el Poder Judicial.

4. Carencia de formación especializada

La instauración del sistema oral de juicios laborales requiere de un amplio programa de capacitación no sólo de jueces y magistrados especializados de trabajo, sino que debe comprenderse a toda la comunidad jurídica que es usuaria del sistema judicial, incluyéndose además a universidades, colegios de abogados, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.

Así mismo, la creación de más tribunales especializados exige la premisa de formación de jueces laborales especializados. Existe la necesidad de adoptar una política institucional de exigir para el nombramiento de jueces de tribunales laborales, el perfil de un profesional con la formación especializada en los asuntos de trabajo y con la sensibilización que requiere la materia.

La existencia de un número significativo de colaboradores jurídicos cuyo principal trabajo consiste en elaborar proyectos de sentencia que son revisados y firmados por el juez, permite considerar la posibilidad de capacitar y nombrar, previo concurso, a más de un juez por juzgado o en nuevos juzgados para poder gestionar los procesos orales en donde es el propio juez que debe sustanciar la causa, dirigir la audiencia de juicio oral, así como sentenciar, sin la intervención de terceros. Para un procedimiento de este tipo se necesitan más jueces y menos colaboradores jurídicos. Como consecuencia, existe la necesidad de adoptar un programa permanente de formación de jueces y operadores de justicia en materia laboral. Se necesita cambiar por completo la actual concepción de juicios escritos prevaleciente desde la creación de los juzgados y tribunales de justicia en el año 1960, por lo que resulta conveniente prever una *vacatio legis* suficientemente amplia y prever una aplicación progresiva con el objeto de preparar a todos los operadores judiciales para el cambio, que es sustancial.

5. Infraestructura y medios materiales

No se cuenta con la infraestructura necesaria para asumir el cambio al sistema oral de juicios laborales, al carecer las sedes judiciales de salas de audiencia en las que públicamente se realicen los juicios ni tampoco se dispone de medios de grabación para aligerar el registro de los hechos acontecidos durante las audiencias, salvo en el Centro Integrado de San Salvador.

El Órgano Judicial no cuenta con una herramienta tecnológica como un sistema automatizado de datos que permita obtener informes estadísticos confiables, precisos y en el menor tiempo. La Unidad de Información y Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, presenta dificultades para la recolección de datos y elaboración de análisis estadísticos por la reducida plantilla de personal y por la falta de recursos tecnológicos que le faciliten realizarlo. En consecuencia, existe la necesidad de mayor inversión en recursos materiales, tecnológicos y de personal, para fortalecer dicha Unidad.

Los operadores de justicia laboral no cuentan con el servicio de internet, a excepción de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia; por tanto, se les presenta la dificultad de consultar doctrina, jurisprudencia nacional e internacional, normas internacionales, y cualquier otra información enriquecedora útil para el estudio de los casos laborales.

6. Jurisprudencia no unificada y variable

La Sala de lo Constitucional, Sala de lo Civil y Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, no coinciden en criterios de temas fundamentales para la justicia laboral. Asimismo, existe variación en sus pronunciamientos que generan incertidumbre jurídica.

El legislador ordinario no ha previsto la creación de una Sala de lo Laboral o de lo Social para efectos jurisdiccionales, lo cual incide negativamente en el respeto del precedente jurisprudencial laboral por los tribunales inferiores. Su creación permitiría contar con un cuerpo de doctrina jurisprudencial laboral, y desde luego, de criterios unificadores de las sentencias que se dictan por los tribunales inferiores de apelaciones. Habría que considerar que la función casatoria se circunscriba a casos de jurisprudencia contradictoria excepcional, sin que se convierta en una tercera estación procesal de inexorable tránsito.

7. Diálogo social y consulta con los sujetos sociales y sociedad civil

Hay que tener en cuenta que para impulsar con éxito una reforma de la naturaleza propuesta, resulta necesario promover un acuerdo de base muy amplia en el que participen todos los sectores que tengan interés en que se realicen mejoras específicas del sistema

judicial laboral, como es el caso de, además del propio poder judicial, las organizaciones de empleadores, de trabajadores, colegios de abogados, facultades de derecho, organismos tripartitos permanentes de diálogo social, además del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Debería evitarse que el proceso de reforma no se vea absorbido sólo por la comunidad jurídica ni por el órgano judicial en forma exclusiva.

Si bien el Convenio 144 de la OIT se refiere al diálogo en relación a las actividades normativas de la organización, es interesante llamar la atención que el espíritu su Art. 2 es el de “poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores...” La Recomendación 152 (consultas tripartitas), que complementa el Convenio, precisa que tal consulta debe celebrarse sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas.

Debe destacarse que las consultas a que se refiere el aludido Convenio 144 no imponen la búsqueda de un acuerdo, sino que tienen la finalidad de ayudar a la autoridad competente para que pueda tomar una decisión. Pero que para que las consultas tengan sentido no deben ser simplemente un gesto simbólico sino que la autoridad competente debe acordarles la debida atención.

La práctica ha demostrado que la elaboración legislativa en general, pero en materia laboral en particular, no puede hacerse sin la necesaria consulta con la sociedad civil, quien es la usuaria del sistema, en este caso empleadores y trabajadores, con intervención del Órgano Judicial para dirimir los conflictos que ellos mismos no han podido resolver en la negociación directa ni con la asistencia de la conciliación y mediación de naturaleza administrativa.

No obstante, dada la naturaleza eminentemente técnica y altamente especializada del derecho procesal del trabajo, conviene precisar que resulta necesaria la existencia de propuestas escritas que puedan ser distribuidas con anterioridad a las reuniones para que puedan ser previamente estudiadas, para la existencia de un diálogo social efectivo. Por esto resulta conveniente la creación de una reducida comisión técnica redactora compuesta por funcionarios judiciales y académicos universitarios, que pueda elaborar un proyecto que se ponga en conocimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como del resto de la sociedad civil antes indicada. Esta comisión de consulta ampliada debería en primer término conocer y pronunciarse sobre los lineamientos generales de la nueva norma procesal, incluido estas propuestas de modernización y fortalecimiento de la justicia laboral, y posteriormente, conocer los avances de redacción dicha norma, haciendo fundamentalmente aportes concretos de redacción que los procesaría la comisión de redacción.



Organización
Internacional
del Trabajo

Equipo Técnico de Trabajo Decente
de la OIT para América Central, Haití,
Panamá y República Dominicana

www.oit.or.cr