

Seminario técnico – Proyecto CEPAL – GIZ  
Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección  
social universal bajo el enfoque de derechos

## **La regulación del mercado laboral como dimensión de la protección social: características y desafíos**

**Mario D. Velásquez Pinto**

Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto de 2015

# Contenidos

1. Objetivo
2. Regulaciones laborales y protección social
3. La Matriz de Análisis
4. Las regulaciones y sus fuentes principales
5. La institucionalidad
6. Cobertura frente a riesgos
7. Conclusiones y desarrollos futuros

# Objetivo

- Generar una base conceptual y metodológica para analizar la relación entre las regulaciones laborales, entendidas como el conjunto de normas destinado a proteger el Trabajo Decente, como un componente de la protección social.

# Regulaciones laborales como componente de la Protección Social

- **Objetivos de la Protección Social:**
  - garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida;
  - posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción
  - procurar la universalización del trabajo decente.
- **Tres componentes principales:**
  - La protección social no contributiva (asistencia)
  - La protección social contributiva;
  - **La regulación de los mercados laborales:** conjunto de normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

# Regulaciones laborales como componente de la Protección Social

- Se incorpora la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores como un elemento crítico en la *reducción y mitigación de los riesgos asociados con el déficit de trabajo decente*, y que las políticas de protección social contributiva y no contributiva buscan resolver.
- Hay que tener en cuenta que la incidencia del **empleo informal** es significativa y abarca a algo menos de la mitad de los trabajadores no agrícolas.

# La Matriz de Análisis

- El vínculo entre las normas y la protección es el trabajador dependiente
- Las normas generan protecciones frente a determinados riesgos que:
  - el propio trabajador enfrenta,
  - enfrentan sus dependientes en las etapas anteriores a la incorporación a la vida laboral, y
  - le habilitarán el acceso a la protección una vez que el trabajador abandone la vida activa.
- La dimensión del ciclo de vida.

# La Matriz de Análisis

<b>Etapas ciclo de vida</b>	<b>Riesgos principales</b>	<b>Regulaciones laborales</b>	<b>Capacidades institucionales</b>	<b>Cumplimiento o cobertura</b>
<b><i>Previa a la edad activa</i></b>	Desprotección del recién nacido y de la infancia	Pre y post natal, licencias y cuidados.		Trabajadores sin derecho.
	Trabajo infantil y adolescente	Prohibiciones del trabajo infantil y regulación del trabajo adolescente		Proporción de trabajo infantil y adolescente no protegido
<b><i>Participación en la fuerza de trabajo</i></b>	Inexistencia de contratos de trabajo	Existencia de legislación específica.	Ministerio del Trabajo, Direcciones del Trabajo, superintendencias y otras entidades que tiene la misión de velar por el cumplimiento de las normas laborales.	Proporción de asalariados sin contrato de trabajo
	Salarios inferiores al mínimo			Proporción de incumplimiento
	Discriminación salarial y de género			Diferencias salariales por discriminación
	Impedimentos para organizarse y negociar colectivamente	Regulaciones para sindicación y derecho a negociar colectivamente	La capacidad institucional se ilustrará a partir de un conjunto de indicadores seleccionados.	Proporción de trabajadores sin derecho a negociar colectivamente
	Accidentes del trabajo sin cobertura	Regulaciones e instituciones de protección		Proporción de asalariados sin cobertura
	Cesantía sin protección			
<b><i>Vejez</i></b>	Ausencia o insuficiencia de ingresos	Regulaciones de protección para la vejez		Proporción de población en edad de jubilar sin cobertura

# Las regulaciones laborales

- Existencia de normas, fuente de origen (convenciones internacionales o internas), contenidos en función de los riesgos que cubren y la etapa del ciclo de vida.
- ¿existen normas o regulaciones destinadas a proteger a los trabajadores ante el conjunto de riesgos señalados? Y ¿cuáles son sus contenidos?

# Convenios OIT ratificados y en vigor

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

# Garantías constitucionales

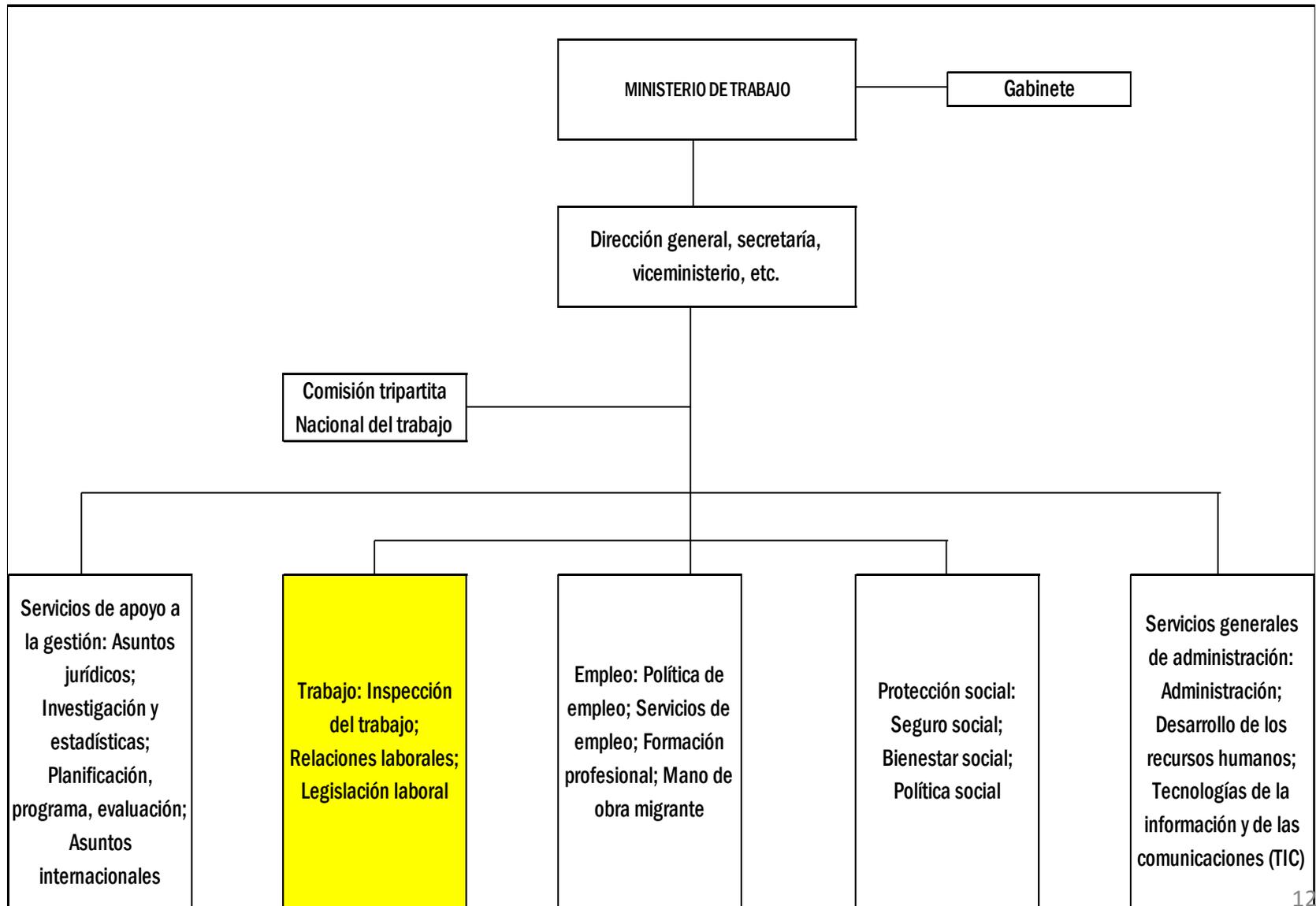
Pais / Año	Síntesis descriptiva	Etapas	Dimensiones
Argentina 1994	Art. 14 bis. El trabajo gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas.	Niñez y adolescencia	Protección Integral de la familia.
		Edad de trabajar	Salario mínimo, seguro social y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

## Códigos del Trabajo

País	Etapas	Dimensiones
<b>Argentina</b>	Niñez y adolescencia	<i>Art. 35.</i> El Ministerio realizará acciones para erradicar el trabajo infantil
	Edad de trabajar	<i>Art. 6.</i> Garantías de Seguro Social sin afecciones. <i>Art. 32.</i> Se ordena suspensión inmediata de laborales si trabajo implica riesgo grave o inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores. <i>Art. 4.</i> Indemnización por despido sin causa justa <i>Art. 20.</i> El tribunal dispone del cese inmediato del comportamiento violatorio del deber de negociar de buena fe y sanciona a la parte incumplidora con multa.
	Vejez	<i>Art. 20.</i> El empleador debe informar a sus trabajadores sobre aportes convenidos al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en caso declararse en crisis.
<b>Brasil</b>	Niñez y adolescencia	<i>Art. 76.</i> El salario mínimo es la paga básica que recibe el trabajador, independientemente si es rural o urbano, mujer u hombre, etc. <i>Art. 161.</i> El Delegado Regional del Trabajo que considere existencia de riesgo laboral inminente puede tomar medidas de clausura o exigencias de re equipamiento.
	Edad de trabajar	<i>Art. 12.</i> Establece que los preceptos relacionados con el régimen de Seguro Social son objeto de ley especial. <i>Art. 166.</i> La empresa está obligada a entregar equipamiento de seguridad a sus empleados, de manera gratuita, en caso de realizar labores de riesgo. <i>Art. 392 Inc. 4.</i> Se garantiza a la empleada durante su embarazo la transferencia de funciones y flexibilidad de horario, sin pérdida de salario ni derechos. <i>Art. 510.</i> En caso de no cumplir con las prohibiciones de la Ley, la empresa puede ser multada hasta un salario mínimo regional, sin perjuicio de más determinaciones legales.
	Vejez	<i>Art. 126.</i> El ministerio emitirá las instrucciones necesarias para la supervisión del recibimiento de salarios mínimos. Asimismo, lo harán los Institutos Fiscales de Jubilaciones y Pensiones (para el caso de las jubilaciones).

# Institucionalidad para el Cumplimiento

- Administración del Trabajo



# Institucionalidad para el Cumplimiento

- Administración del Trabajo

País	Ministerio o Secretaría	Relaciones de trabajo e Inspección laboral	Seguridad social
<b>Chile</b>	Ministerio del Trabajo y Previsión Social;	Subsecretaría del Trabajo y Dirección del Trabajo.	Subsecretaría de Previsión Social; Instituto de Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral; Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de Pensiones.
<b>Colombia</b>	Ministerio de Trabajo	Vice ministerio de relaciones laborales e inspección con Dirección de derechos fundamentales del trabajo y Dirección de inspección, control y vigilancia territorial;	Vice ministerio de empleo y pensiones. Dirección de Pensiones y otras prestaciones y Dirección de Riesgos Laborales  Superintendencia Financiera, organismo técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público) de la que depende la Delegatura Adjunta para Supervisión Institucional y de ésta la Delegatura para Pensiones, Delegaturas y fiduciarias.
<b>Ecuador</b>	Ministerio del Trabajo	Vice ministerio de Trabajo y Empleo con Dirección de Mediación Laboral y Dirección de Organizaciones Laborales, Direcciones Regionales del Trabajo e Inspectorías del Trabajo	Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo.  Dirección de seguimiento y control a la afiliación del IESS.  Superintendencia de Banco y Seguros con la Intendencia Nacional de Seguridad Social - Dirección de Auditoría del Seguro Obligatorio del IESS.

# Institucionalidad para el Cumplimiento

- La vía administrativa.

Dimensiones	Principios orientadores de la OIT
<b>Estructura administrativa</b>	Organizada como sistema bajo la supervisión y control de una autoridad central, con amplia cobertura territorial.
<b>Organización funcional</b>	General o especializada y funcionar como un sistema dentro de la administración pública. Debe guardar coherencia y coordinación en el seno de la administración laboral y cooperar con todos los agentes intervinientes.
<b>Proceso de inspección</b>	Orientado al control y a la prevención de los riesgos de incumplimiento, complementariamente. Deben existir procedimientos y facultades claras para que los inspectores desarrollen sus tareas y apliquen sus criterios. Existe un rol para los actores laborales.
<b>Recursos humanos</b>	Profesional e independiente y con estabilidad en el empleo, y en un número suficiente. Su contratación debe realizarse en función de su comprobada aptitud y disponer de capacitación inicial y permanente.
<b>Otros recursos</b>	Infraestructura, equipos y soportes tecnológicos para seguimiento y control de procesos de inspección y fiscalización.

# Institucionalidad para el Cumplimiento

- Tres dimensiones de la acción de la Inspección del Trabajo.

Dimensiones	Contenidos principales
<b>Promoción</b>	Informar y educar sobre las materias protegidas y sus modificaciones, las circunstancias en que estas operan, las obligaciones y derechos que éstas imponen , modalidades de aplicación, las instituciones involucradas, los procedimientos establecidos para denunciar su incumplimiento y los recursos de que disponen las partes para hacer valer sus derechos.
<b>Fiscalización</b>	Capacidad institucional de verificar su cumplimiento y disponer de organismos con la facultad para fiscalizar. Normalmente se generan a partir de las denuncias o bien pueden corresponder a una operación planificada o programada con los empleadores de un sector o zona geográfica. Los sistemas más desarrollados cuentan con sistema de monitoreo y evaluación periódica de sus acciones y resultados
<b>Sanciones</b>	Típicamente las sanciones se aplican administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo y existen criterios para tipificarlas: tamaño de la empresa y la categoría o gravedad de la infracción, el tiempo incurrido, su reincidencia y sus efectos, la existencia de mecanismos de indexación, entre otros. Es importante tener en cuenta el rol que los actores laborales y su participación en el proceso de velar por el cumplimiento de las normas laborales

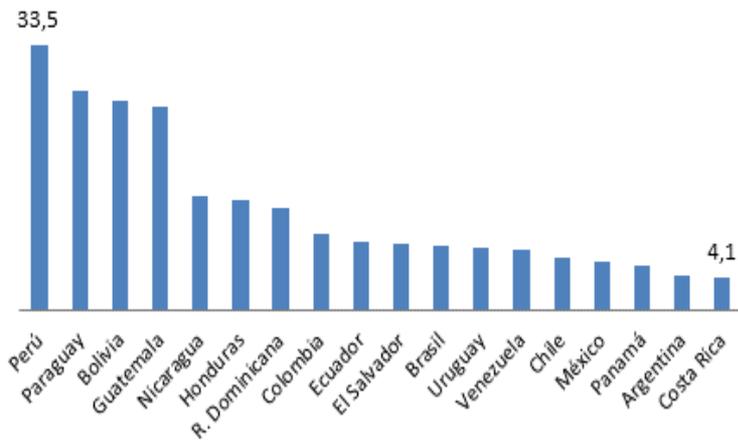
# Institucionalidad para el Cumplimiento

- Fortaleza institucional

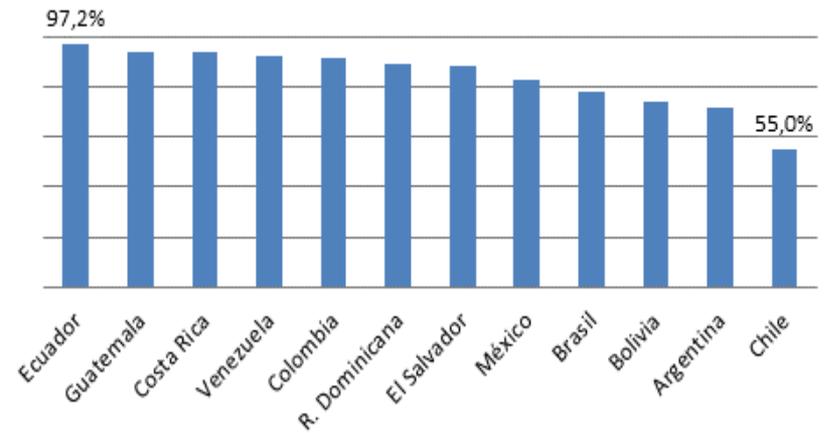
Países	% de empleados públicos	% inspectores / asalariados privados	Visitas por inspector (promedio anual)	% empleadores inspeccionados
Argentina	0,02%	0,004%	338,8	31
Brasil	0,02%	0,005%	99,8	12
Chile	0,15%	0,027%	84,9	32
Colombia	0,05%	0,005%	26,8	1
Costa Rica	0,03%	0,008%	132,6	17
Ecuador	0,03%	0,005%	141,4	12
México	0,01%	0,001%	131,6	2
Nicaragua			141,5	10
Panamá	0,09%	0,025%	369,8	70
Paraguay	0,01%	0,002%	17,5	0
Perú	0,03%	0,007%	161	0
R. Dominicana	0,03%	0,009%	376,2	36
Uruguay	0,05%	0,013%	166	26
Venezuela	0,00%	0,003%	112,4	4
Promedio simple	0,04%	0,005%	164,3	18

# Cobertura frente a riesgos

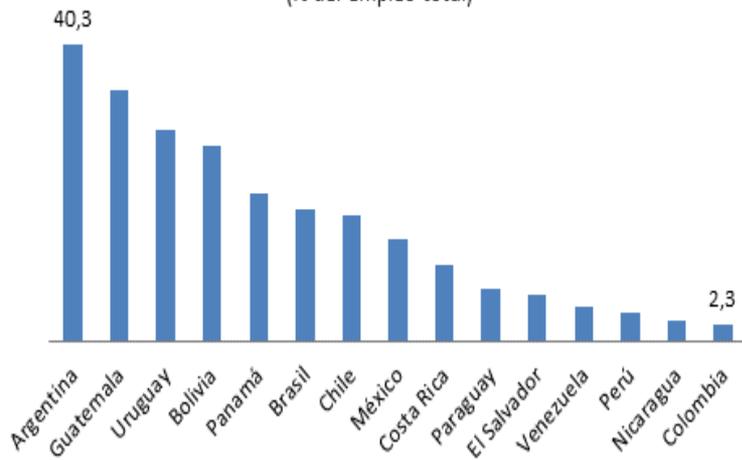
**Trabajo infantil**  
(% del empleo total)



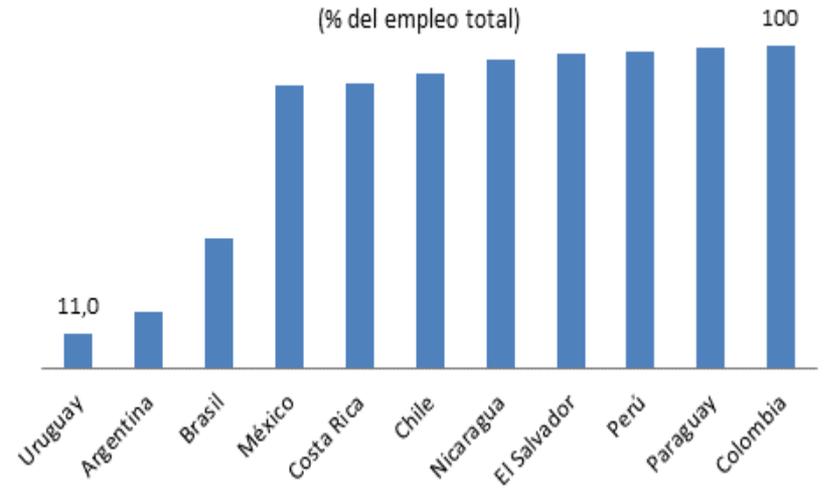
**Brecha salarial por género**  
(% del salario medio de hombres)



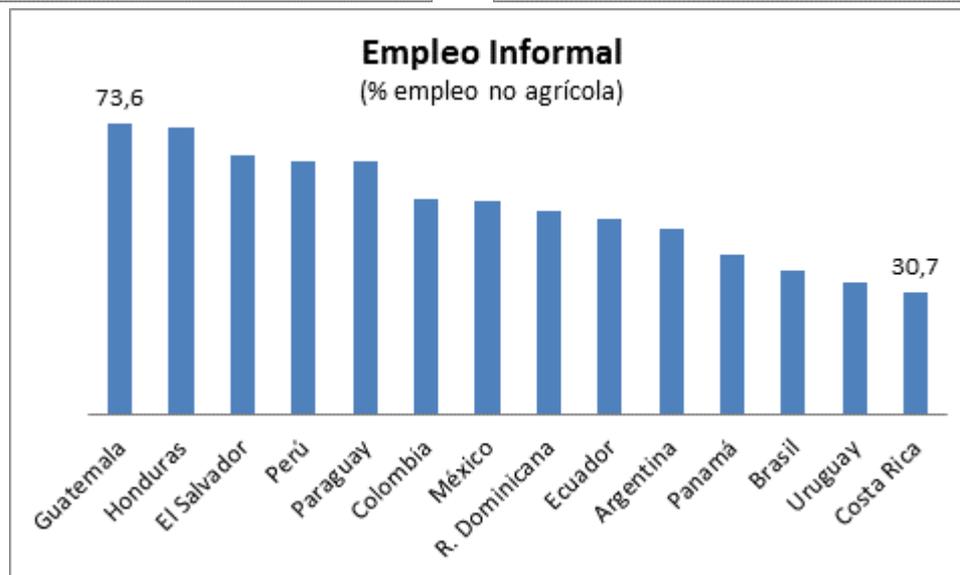
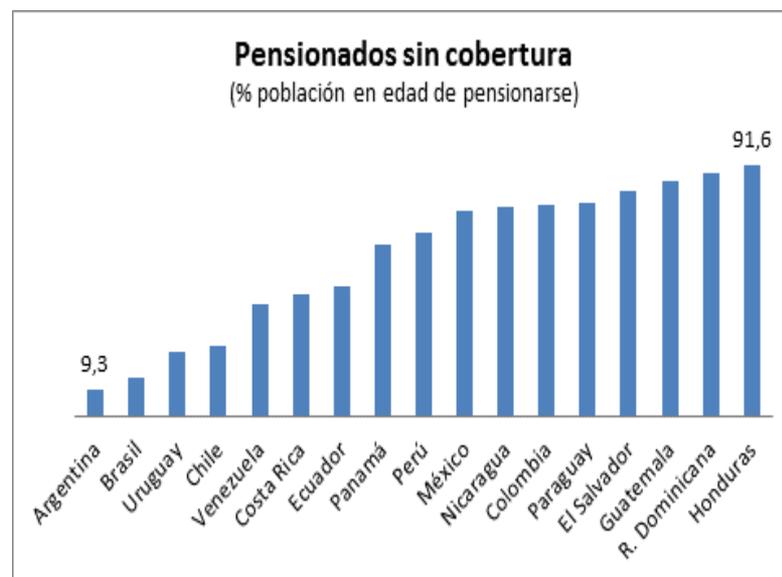
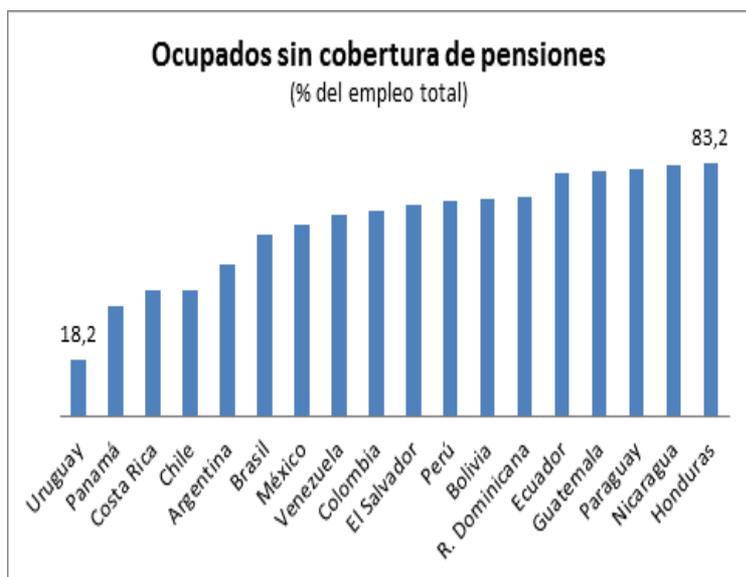
**Densidad sindical**  
(% del empleo total)



**Trabajadores sin negociación colectiva**  
(% del empleo total)



# Cobertura frente a riesgos



## Conclusiones

- Convenios, garantías y regulaciones laborales en general consideran la protección frente a riesgos.
- Capacidad institucional para asegurar el cumplimiento:
  - La vía administrativa: organismos especializados con importantes debilidades (dotación de inspectores, medios materiales, procesos, facultades y recursos humanos calificados)
  - La vía judicial con procesos de reforma de la justicia laboral.
- Cobertura ante los riesgos: mayor en trabajo infantil y discriminación salarial; menor en edad de trabajar y en la vejez.

## Desarrollos futuros

- Identificar nuevas fuentes de información disponible y contar con más y mejores indicadores.
- Incorporar la dimensión «empleo» que desarrollan los ministerios de trabajo y los efectos de las reformas a la justicia laboral
- Calidad de las normas:
  - cumplimiento respecto de estándares de suficiencia de la protección brindada.
  - efectos no deseados o no previstos.

**FIN**

[mvelasquez@manquehue.net](mailto:mvelasquez@manquehue.net)