



Fomento del trabajo decente a través de las compras públicas en Costa Rica

Ingeniera industrial.
Coordinadora del Área
Ambiente y Desarrollo
de la fundación Cegesti
(saguilar@cegesti.org).

..... | **Sylvia Elena Aguilar** |



Para lograr el desarrollo sostenible es necesario modificar las modalidades de producción y consumo. Aunado a la calidad y costo del producto o servicio, los consumidores deben considerar su impacto ambiental y social. Así, ellos aceptarán la responsabilidad del impacto socio-ambiental de sus decisiones de compra y, por otro lado, las empresas tendrán un incentivo real para adecuar sus productos o servicios y, entonces, ser competitivos en un mercado más sostenible.

El sector público es el mayor comprador en cualquier país y, como tal, está llamado a ser un consumidor ejemplar; no solo como señal del buen manejo de fondos públicos, sino también por el cambio que sus decisiones de compra ocasionan en el mercado: su actividad compradora puede llegar a superar el 15 % del producto interno bruto (Claro, 2007). Por estas razones, existe una fuerte tendencia en el mundo hacia la implementación de compras públicas sostenibles, impulsada tanto por países como por entes supranacionales como Naciones Unidas.



Volver al índice

Las compras públicas sostenibles pretenden obtener el mejor valor por el dinero invertido y abarcan tanto las compras públicas verdes -con el objetivo de minimizar el impacto ambiental- como las compras públicas sociales -que persiguen un retorno social- (ilustradas en la figura 1).

Independientemente del objetivo que se persiga, un tema que Cegesti (2012) ha visualizado como inherente a ambos enfoques es el respeto a los derechos laborales. En el marco del proyecto Fortalecimiento de los Derechos Humanos y el Trabajo Decente, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos, Cegesti desarrolla el componente de *compras responsables*, en el que una de las principales interrogantes es cuánto se fomenta el trabajo decente con las compras públicas.

El concepto de trabajo decente se basa en la convicción de que las personas poseen el derecho a empleos productivos en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad, y consta de cuatro elementos interdependientes e iguales en importancia: trabajo productivo y elegido libremente, principios y derechos fundamentales en el lugar de trabajo (empleos que garanticen ingresos dignos, protección social y diálogo social), igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación.

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (NU, 2011) emitió una serie de principios rectores sobre los derechos humanos y las empresas. Uno es que los Estados deben promover el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales. Por medio de los procesos de compra pública, los

Estados realizan múltiples transacciones comerciales y tienen allí una oportunidad excepcional de promover la toma de conciencia y el respeto a los derechos humanos, particularmente al incluir este tipo de cláusulas en los criterios de compra y en los contratos.

La aplicación de la normativa para garantizar los derechos laborales no es una constante en Centroamérica. Al respecto, algunos hechos que cabe destacar son los siguientes:

Figura 1. Compras Públicas Sostenibles





Alfredo Huerta. Feria Orgánica Buena Tierra, Escazú, San José.

- Si bien la cobertura de los trabajadores por la seguridad social es un derecho protegido en cada país, en los países de la región, exceptuando a Costa Rica y Panamá, tal cobertura no llega ni al 25 % de los ciudadanos. Guatemala y Nicaragua presentan los niveles más bajos de cobertura social, con un 17,4 % y un 18,9 %, respectivamente, en 2008 (Estado de la Región, 2011).
- Sobresale el porcentaje de trabajadores que no perciben el salario mínimo establecido por ley en cada país. En Costa Rica, una investigación reciente afirma que el 30 % de los trabajadores del sector privado obtienen un salario inferior al mínimo especificado para su ocupación (IICE – UCR, 2010).
- A los hechos anteriores se suma la discriminación a las mujeres. Por ejemplo, el salario promedio de hombres y mujeres recibido por un mismo tipo de puesto varía un 34 % en Guatemala y alrededor de un 20 % en Nicaragua y Costa Rica (Estado de la Región, 2011).
- El trabajo infantil, aunque se ha reducido, continúa presentándose en diversas actividades productivas. En Nicaragua, cerca del 14 % de los

niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años trabajan (OIT, 2004).

- Las instituciones de control reconocen los limitados recursos de que se dispone para la inspección. Todos los países de la región tienen menos de 7 inspectores por cada 100 mil ocupados, lo cual evidencia una baja probabilidad de detección de infracciones laborales con cualquier tecnología de inspección utilizada (Cepal, 2009).

En una región con una evidente necesidad de reducir los incumplimientos a los derechos laborales, resulta paradójico

que no se cuente con políticas nacionales que fomenten el trabajo decente en las contrataciones públicas, lo cual condiciona que la solicitud de este tipo de requisitos no sea la práctica común en la región. El Estado, como garante de los derechos laborales en cada país, no puede obviar elementos básicos relacionados con el trabajo decente en la relación con sus proveedores -y especialmente en la compra de servicios, en la cual es indiscutible la relación entre quienes brindan el servicio y la institución que lo recibe-.

En la normativa de contratación de los países de Centroamérica se ha incluido aspectos básicos relacionados con el



Alfredo Huerta. Feria Orgánica Buena Tierra, Escazú, San José.

cumplimiento de las empresas que ofertan con el seguro social. Si bien es cierto en los documentos de compra se establece que los contratos no originarán relación laboral alguna entre la institución pública que contrata y los empleados de la empresa que brinda el servicio, y que por lo tanto es esta última la que debe cumplir con todas las disposiciones en materia de riesgos del trabajo, existen instituciones que en sus contrataciones incluyen cláusulas tendientes a promover la salud y la seguridad ocupacional de los empleados de la empresa que brindará el servicio. Cláusulas referentes, por ejemplo, a uso de equipo de protección personal, a capacitación, a duración de las jornadas laborales y a descansos. Asimismo, hay instituciones que, durante la ejecución del contrato, dan seguimiento a otros aspectos relacionados con el trabajo decente, tales como pago de salarios a tiempo, cumplimiento de salarios mínimos y cobertura de seguros, entre otros, y tipifican los incumplimientos que ocasionarán multas, sanciones o inclusive disolución del contrato.

Aunque se encuentra casos de instituciones con este tipo de prácticas, también son comunes documentos de compra en los cuales la Administración simplemente se desliga de la responsabilidad patronal y no le brinda ningún seguimiento durante la ejecución del contrato. Al no incluirse ningún requisito explícito al respecto, la Administración queda imposibilitada de cualquier influencia sobre la empresa durante la ejecución del contrato.

La falta de este tipo de políticas ocasiona que algunos funcionarios se afinquen en posiciones como: “no me corresponde velar por las condiciones laborales de los empleados, yo no soy inspector del Ministerio de Trabajo...”, o “si se pide mucho requisito, van a aumentar los precios de las ofertas y al final sale perdiendo el Gobierno...”, evidenciándose así la complicidad, deliberada o no, con empresas violadoras de los derechos laborales con la excusa de brindar servicios competitivos.

Aunado a la falta de políticas nacionales, los funcionarios que llevan a cabo los procesos de compra suelen desconocer qué requisitos relacionados con derechos laborales podrían incluir en sus compras y cuál sería su responsabilidad durante la ejecución de los contratos. Asimismo, hay falta de consenso en cuanto a la aplicación de multas o sanciones, las cuales típicamente se asocian a atrasos en el avance de la obra (en el caso de construcción) o a defectos de calidad, pero no a incumplimientos de requisitos sociales o ambientales.

El sector que más experiencia tiene en cuanto al cumplimiento de requisitos relacionados con salud y seguridad ocupacional es el de construcción, debido a prácticas aprendidas de entes internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el KfW de Alemania y el Banco Mundial, que han financiado proyectos de infraestructura, entes que condicionan los préstamos al cumplimiento de tales políticas.

Un hecho que ocasiona que el fomento a los derechos laborales en las contrataciones públicas dependa de la “buena

voluntad” de cada institución es que en la normativa no es explícita la aplicación de la responsabilidad solidaria en la contratación de servicios transitorios, como limpieza y seguridad, entre otros. Un caso interesante, a emular, es el del Código de Trabajo de Chile (2013), que en el artículo 183-C del título VII -“Del trabajo en régimen de subcontratación y del trabajo en empresas de servicios transitorios”- especifica los derechos de información y retención por parte de empresas que contratan servicios: “La empresa principal, cuando así lo solicite, tendrá derecho a ser informada por los contratistas sobre el monto y estado de cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que a estos correspondan respecto a sus trabajadores, como asimismo de igual tipo de obligaciones que tengan los subcontratistas con sus trabajadores ... En el caso que el contratista o subcontratista no acredite oportunamente el cumplimiento íntegro de las obligaciones laborales y previsionales en la forma señalada, la empresa principal podrá retener de las obligaciones que tenga a favor de aquellos el monto de que es responsable en conformidad con este párrafo...”. La empresa principal que haga efectivo su derecho a ser informada y el derecho de retención responde subsidiariamente por los empleados de las empresas que contrate (versus solidariamente):

- Responsabilidad solidaria: Es aquella en que la empresa principal responde conjuntamente con el

contratista o subcontratista, según el caso, respecto de las deudas laborales y previsionales que tengan estos con sus trabajadores. La responsabilidad solidaria permite perseguir el pago de las obligaciones indistintamente del empleador directo (contratista o subcontratista) o de la empresa principal.

- Responsabilidad subsidiaria: Es aquella en que la empresa principal debe responder cuando el contratista o subcontratista, según el caso, no cumple con sus obligaciones laborales y previsionales respecto de sus trabajadores. Para hacer efectiva la responsabilidad subsidiaria el trabajador debe demandar al contratista que es su empleador directo o, en su caso, al subcontratista, y, si este no responde, la acción judicial se encamina hacia la empresa principal. Dicho en otros términos, la empresa principal responde solo una vez que se ha agotado la persecución de la responsabilidad del contratista o subcontratista.

El rol del sector público como comprador responsable significa adjudicar contratos a empresas responsables. Que la empresa esté “al día” con la seguridad social no significa nada para un empleado que brinda servicios en un ministerio (Loaiza, 2010) si él no está en esa planilla, ni le pagan horas extras, ni le respetan sus jornadas de descanso, y, lo peor del caso, la institución conoce de esta

situación pero no hace nada al respecto. Los incumplimientos en materia de derechos laborales en la región requieren maximizar los recursos disponibles para fomentar su cumplimiento. Y uno de los recursos que se puede utilizar es el poder de los consumidores, fomentando un consumo consciente que premie a las empresas con prácticas responsables.



Alfredo Huerta. Oficinas de Cegesti en que se desarrolla el componente *compras responsables* del proyecto Derechos Humanos y Trabajo Decente.

Referencias

- Cegesti. (2012). *Panorama actual de las compras socialmente responsables en Centroamérica*. Disponible en: <http://www.comprasresponsables.org/manuales.html>
- Cepal. (2009). *Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/36888/Serie_MD_88.pdf
- Claro, J. (2007). *Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=970419>
- Código de Trabajo de Chile. (2013). Disponible en <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/w3-article-95516.html>
- Estado de la Región. (2011). *Cuarto Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible 2011*. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/prensa/carpetas/centroamerica/informe-iv>
- IICE – UCR. (2010). *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. Disponible en http://www.iice.ucr.ac.cr/Salarios%20minimos_Costa%20Rica.pdf
- Loaiza, V. (2010, agosto 12). Trabajo tuvo vigilantes que no recibían sueldo mínimo. *La Nación*. Disponible en <http://www.nacion.com/2010-08-12/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2480711.aspx>
- Naciones Unidas - Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. (2011) *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2004). *Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente, 2000*. Disponible en <http://www.dnicostarica.org/wordpress/wp-content/uploads/pdf/Plataforma%20Subregional/Nicaragua/SintesisdelosResultados.pdf>