



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**

# Reunión Semipresencial

18 Y 19 DE NOVIEMBRE DE 2021

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y DE PREVISIÓN SOCIAL DEL  
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**



**SERIE  
AMÉRICA  
N°13**



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



# REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y DE PREVISIÓN SOCIAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Reunión Semipresencial  
18 y 19 de noviembre de 2021



Serie: América

N° 13

## REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y DE PREVISIÓN SOCIAL DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Reunión Semipresencial  
18 y 19 de noviembre de 2021

### ÍNDICE

<b>I. Programa de la Reunión</b>	3
<b>II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)</b>	6
<b>III. Documentos de Apoyo</b>	15
• Resumen del Acta de la Reunión Extraordinaria Virtual de la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social del Parlatino. 26 de agosto de 2021.	16
• Proyecto de Ley Modelo sobre Teletrabajo. Texto con Observaciones de Argentina. Documento aportado por Parlatino.	17
• Ley Modelo para Regular el Trabajo a Distancia. Observaciones del Dip. Alfonso Lereté – Uruguay. Documento aportado por Parlatino.	27
• Nota Informativa. Teletrabajo en América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	35
• Nota Informativa. Ingreso Básico. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	42
• Nota Informativa. Impacto Laboral de los Acuerdos Comerciales y Protección al Trabajador. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	55
• Nota Informativa. Dimensión Social de la Nueva Normalidad: Contradicciones y Alternativas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	61



# I. Programa de la Reunión



**Reunión Semipresencial de la  
Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social - Ordinaria II  
18 y 19 de noviembre**

**Presencial**

**Hora inicial 09:00am. (hora de Panamá)**

**08:00 am. Tiempo de la Ciudad de México**

<b>17 DE NOVIEMBRE</b>	
<b>LLEGADA DE LOS PARLAMENTARIOS TRASLADO AL HOTEL</b>	
<b>18 DE NOVIEMBRE</b>	
8:30 am	<b>Traslado de los parlamentarios (as) a la Sede Permanente</b>
9:00 am	<b>Acto de Instalación:</b> Palabras del Dip. Rolando González Patricio- Secretario de Comisiones Saludo de la Sen Silvia Giacoppo- Secretaria Alternativa de Comisiones Secretario Ejecutivo, Elías A. Castillo G. Diputado Lic. Alfonso Lereté <i>Presidente (Uruguay)</i> Dip. Luis de Souza Texeira Junior <i>2do Vice (Brasil)</i> Dip. Eusebio Alvarenga <i>Secretario (Paraguay)</i>
	<b>Tema I</b> ► <b>Proyecto de Ley Modelo sobre Teletrabajo</b> (aprobación de la Ley) documento elaborado por el Grupo de Trabajo integrado por el sen. Zamora (México), sen. Mirkin (Argentina) y dip. Teresa González (Cuba) <b>Aprobación</b>
	<b>Tema II</b> ► <b>Ingreso básico (cont. Grupo de Trabajo) Expositor CEPAL</b> Debate y conclusiones
11:15 – 11:30 am	<b>Receso para café</b>
	► <b>Impacto laboral de los acuerdos comerciales y protección del trabajador</b> <i>Sr Fernando García Granara, Especialista en Legislación Laboral, Dialogo Social y Administración del Trabajo (OIT)</i>
	► <b>Dimensión social de la nueva normalidad: contradicciones y alternativas</b>
1:00 – 2:30pm	<b>ALMUERZO</b>



2:30 pm	► <b>LEY MODELO DE ENCUESTA DE USO DEL TIEMPO (propuesta de la sen. Mirkin)</b>
	<b>19 de NOVIEMBRE</b>
09:00 am	<b>CONTINUACIÓN DE LOS TRABAJOS</b>

LINK PARA UNIRSE A LA REUNIO

## Reunión de Microsoft Teams

Únase a través de su PC o aplicación móvil

[Haga clic aquí para unirse a la reunión](#)

## II. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

*Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.*

## EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

### Nota Informativa<sup>1</sup>

---

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) es un organismo autónomo de carácter regional que, desde su fundación, buscó ser un mediador en los distintos conflictos entre sus países integrantes. Es también un defensor de los principios de integración, no intervención y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de sus miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia.
- La integración latinoamericana y caribeña.
- La no intervención.
- La autodeterminación de los pueblos.
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada.
- La igualdad jurídica de los Estados.
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado.
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales.
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Los propósitos del PARLATINO son:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos.
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.
- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;

---

<sup>1</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe.
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña.
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe.
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados.
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente, el PARLATINO cuenta con 23 países miembros: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Isla de San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela.

#### *Descripción general del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano*

El Tratado consta de nueve artículos, a saber: Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede; y Artículo IX. Clausulas Finales.<sup>2</sup>

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el PARLATINO: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General. A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de éstos:

---

<sup>2</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño. *Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3i1c3tm>

## La Asamblea

La Asamblea es el órgano principal del PARLATINO y está integrada por todos los Estados partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la sede permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas, las cuales cuentan con derecho a voto.<sup>3</sup>

Para sesionar, la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones, además tiene la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.<sup>4</sup>

La Asamblea elige al presidente, al presidente alterno, al secretario general, al secretario general alterno, al secretario de comisiones, al secretario de relaciones interparlamentarias y al secretario de relaciones interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

La Asamblea tiene entre sus funciones las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del organismo.
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales.
- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro.
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva.
- e) Aprobar las cuotas de contribución de los Parlamentos nacionales para el funcionamiento del PARLATINO.
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO). *Órganos principales*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/33I3uWf>

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> *Ídem*.

### La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un presidente, un presidente alterno, un secretario general, un secretario general alterno, un secretario de comisiones, un secretario de relaciones interparlamentarias, un secretario de relaciones interinstitucionales, un presidente delegado y 23 vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro).<sup>6</sup> La Junta se reúne dos veces al año y es la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.<sup>7</sup>

Como parte de sus funciones exclusivas, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún otro Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.<sup>8</sup>

<b>Miembros de la Mesa Directiva 2019-2021<sup>9</sup></b>	
Presidencia	Senador Jorge Pizarro Soto (Chile).
Presidencia Alternativa	Pendiente.
Secretaría General	Senadora Lucía Virginia Meza Guzmán (México).
Secretaría General Alterna	Pendiente
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio (Cuba).
Secretaría Alterna de Comisiones	Senadora Silvia Del Rosario Giacoppo (Argentina).
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Diputada Karine Niño Gutiérrez (Costa Rica).
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Diputado Leandro Ávila (Panamá).

### Las Comisiones Permanentes

Existen trece Comisiones Permanentes que son consideradas, en su conjunto, “el órgano especializado y tienen funciones de análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, educativos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción, seguridad y asuntos referentes a la mujer, el niño, la juventud,

<sup>6</sup> A la fecha de elaboración de esta ficha, la vicepresidencia por México se encuentra pendiente de designar.

<sup>7</sup> PARLATINO. *Junta Directiva*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3fsElv0>

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> PARLATINO. *Miembros de la Mesa Directiva del Parlamento Latinoamericano*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2Pn1swG>

la tercera edad, las etnias, la igualdad de género, la seguridad social, la salud, la vivienda, el desarrollo sostenible y todos aquellos que en común interesan a la América Latina y el Caribe.<sup>10</sup>

Están integradas por un presidente y por dos vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del PARLATINO, celebrada los días 7 y 8 de noviembre del 2002 en São Paulo, Brasil, la Junta Directiva decidió reducir de 21 a 13 Comisiones Permanentes. A continuación, se enlistan las Comisiones Permanentes y sus respectivos objetivos.

#### **Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.**

**Objetivo:**

La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, de los ríos y del mar en cada uno de los países o en la región, en su conjunto.

#### **Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.**

**Objetivo:**

Se encarga del análisis de cuestiones como las estructuras económicas en los niveles nacional y regional, procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios en distintos sectores, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, planificación para superar la pobreza, procesos de integración económica, comercio exterior, reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios, entre otras.

#### **Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.**

**Objetivo:**

Se enfoca en el estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

#### **Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.**

**Objetivo:**

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

<sup>10</sup> PARLATINO. *Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3i7Z1tV>

### **Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.**

#### **Objetivo:**

La Comisión tiene competencias en asuntos como la creación y desarrollo de los valores culturales, la producción y acceso a bienes culturales, la defensa del patrimonio cultural de los pueblos, la protección de las diversidades culturales autóctonas, el progreso de los sistemas educativos, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la promoción de los intercambios en estos temas.

### **Comisión de Energía y Minas.**

#### **Objetivo:**

Es competente en el estudio y generación de recomendaciones en torno a la amplia gama de actividades relacionadas con la electricidad, carbón, gas, petróleo y derivados, energía nuclear, geotérmica, eólica y solar, y demás fuentes energéticas, así como las políticas públicas sustentables en energía y minería. Analiza además el aprovechamiento sustentable de los recursos, el impacto ambiental, la integración energética y la interconexión eléctrica.

### **Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.**

#### **Objetivo:**

Esta Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de empleo, salarios, la seguridad social universal, así como el papel del Estado y de los actores sociales públicos y privados en la garantía de los derechos laborales.

### **Comisión de Medio Ambiente y Turismo.**

#### **Objetivo:**

Tiene a su cargo temas como la promoción y salvaguarda de la biodiversidad y el equilibrio ecológico, la prevención de los desastres naturales, las consecuencias del cambio climático y la contaminación, y el turismo.

### **Comisión de Igualdad de Género, Niñez y Juventud.**

#### **Objetivo:**

Busca lograr la plena participación de la mujer, en igualdad de oportunidades y derechos en esferas como el trabajo, educación, política, maternidad y derecho de la familia. También vela por la protección de los derechos humanos de la juventud y la infancia.

### **Comisión de Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Etnias.**

#### **Objetivo:**

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. Ofrece prioridad a la promoción de estudios sobre estos grupos, así como al rescate y desarrollo de sus distintas manifestaciones culturales.

### **Comisión de Salud.**

#### **Objetivo:**

Su tarea central es la prevención y recuperación de la salud de la población de América Latina y el Caribe. Analiza temáticas como la salud pública, el saneamiento ambiental, los impactos de las enfermedades, las propuestas de reformas a los sistemas sanitarios y la situación alimentaria.

### **Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor**

#### **Objetivo:**

Estudia el desarrollo de las estructuras para garantizar la prestación y regulación de los servicios básicos, centrándose en los derechos humanos de los consumidores y usuarios. Se ocupa de temas como el acceso al agua potable, los servicios sanitarios, la infraestructura de energía y el cobro abusivo en las tarifas.

### **Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.**

#### **Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para luchar contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes, las diversas formas de delincuencia organizada actos, el terrorismo y la corrupción. También promueve políticas públicas para prevenir y combatir la violencia urbana, así como garantizar la seguridad ciudadana.

## *Proyectos de Leyes Marco o Leyes Modelo aprobadas por el PARLATINO<sup>11</sup>*

Una de las acciones más significativas y complejas que realiza el PARLATINO es la armonización y homologación legislativa, mediante la elaboración y aprobación de las distintas Leyes Marco o Leyes Modelo por parte de las Comisiones Permanentes y que reciben del apoyo de los diversos organismos regionales e internacionales con los que se han suscrito acuerdos de cooperación interinstitucional. De esta forma, se ha aprobado Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, pueblos afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático y pesca artesanal entre muchas otras.

### *México en el PARLATINO*

México es un parte del PARLATINO desde su fundación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y los órganos directivos, siendo promotor de distintas Leyes Modelo.

El Congreso mexicano ha presidido el PARLATINO en tres ocasiones: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018). Posteriormente, en la XXXV Asamblea Ordinaria, la Senadora Lucía Virginia Meza Guzmán fue electa Secretaria General Alternativa para el periodo 2019-2021, quien actualmente ocupa el cargo de Secretaria General de este foro parlamentario.

---

<sup>11</sup> Una Ley Modelo, también equiparada con la expresión Ley Marco, es un instrumento de armonización legislativa. Se define como “todo acto legislativo aprobado por la Asamblea del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, destinado a recomendar a los Parlamentos que integran el Organismo un texto legal que establezca criterios normativos mínimos y equivalentes a alcanzarse en la Región sobre una materia determinada, y que en el marco de un proceso de integración y cooperación sirva como aporte para la elaboración de normas de avanzada en el derecho interno, tendientes a reafirmar los principios y propósitos del PARLATINO y la defensa de los derechos humanos”. PARLATINO. *Diccionario de comisiones del PARLATINO*. 2019. Consultado el 3 de agosto de 2020 en la URL: <https://bit.ly/2DrNNSa>

### III. Documentos de Apoyo

*Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión y notas informativas relacionadas con los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.*



## RESUMEN DEL ACTA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA VIRTUAL DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y PREVISIÓN SOCIAL DEL PARLATINO

26 de agosto de 2021

---

El 26 de agosto de 2021 se llevó a cabo de forma virtual la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en la que participaron autoridades del foro y de la Comisión. Por parte de México participó el senador Rogelio Israel Zamora Guzmán.

La senadora Silvia Giacoppo, Secretaria Alternativa de Comisiones, dio la bienvenida a la reunión extraordinaria con el fin de dar curso y concluir la Ley Modelo sobre Teletrabajo.

No obstante, después de debatir sobre el proceso que se ha llevado a cabo respecto a la creación de dicho instrumento jurídico junto con las observaciones que se han ido agregando, se acordó reactivar el Grupo de Trabajo integrado por el senador Rogelio Zamora, la senadora Beatriz Mirkin (Argentina) y la diputada Teresa González (Cuba), para tomar los insumos que se han presentado de Uruguay y Argentina, y que el grupo, sobre esa base, circule un documento para ser presentado en la reunión de octubre para su aprobación.

## TEXTO C/OBSERVACIONES ARGENTINA (ARG)

### Proyecto de Ley Modelo sobre Teletrabajo

#### Capítulo I- Disposiciones generales

##### Art.1 objeto

La presente ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio del Trabajo a Distancia y de los derechos de las personas que lo realizan, cuando las actividades inherentes al cargo que desempeñan pueden desarrollarse en su domicilio o en el lugar libremente elegido por ésta durante la jornada laboral o parte de ella mediante el uso o no de las tecnologías de la información y comunicación como soporte para el contacto entre el empleado y el empleador, ya sea éste última persona física, persona jurídica o moral, institución o dependencia gubernamental o de la iniciativa privada.

##### Art. 2 obligatoriedad

La presente Ley es de ~~orden público~~, interés social y de observancia general, para regular, impulsar y fomentar el trabajo a distancia, bajo los principios de confianza, soberanía del tiempo, respeto a la vida personal, voluntariedad, reversibilidad y sustentabilidad

##### Art. 3 Definiciones

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

**I.- Empleado/a:** La persona asalariada, en relación de dependencia, ya sea en el ámbito privado o público en términos de las disposiciones laborales;

**II.- Empleador/a:** empleadores establecidos conforme a las leyes laborales;

**III.- Jornada Laboral de Trabajo a Distancia:** Tiempo durante el cual el empleado está a disposición del Empleador para presentar su trabajo sin exceder la duración máxima establecida en la legislación laboral;

**IV.- Trabajo a Distancia:** Aquel trabajo, realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios subordinados llevados a cabo en el domicilio de la persona empleada o en el lugar libremente elegido por ésta, previo acuerdo de voluntades y mediante contrato individual o colectivo o nombramiento, que puede realizarse durante toda su jornada laboral o parte de ella y que pueda tener carácter ocasional, o por periodo determinado;

**V.- Teletrabajo:** Aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios tecnológicos, informáticos y de telecomunicaciones o cuando los servicios realizados deben reportarse mediante estos medios; y

## **Capítulo II-** del trabajo a distancia

### **Art.4** derechos y obligaciones generales

Las persona que trabajen bajo esta modalidad gozaran de los mismos derechos y obligaciones que las personas bajo la modalidad presencial.

### **Art. 5** Derechos específicos

Son derecho de las personas empleadas a distancia:

I.- Recibir la capacitación necesaria para la realización del trabajo a distancia;

II.- Acceso a equipo, paquetería tecnológica y conexión a internet, cuando sea necesario para el desarrollo de sus actividades;

III.- La desconexión digital, entendiéndola ésta como el derecho a no ser contactada y desconectar de los dispositivos digitales y/o tecnología de la información y comunicación, fuera de la jornada laboral o en el periodo de licencia. La persona que trabaje a distancia no podrá ser sancionada por hacer uso de este derecho;

IV.- Igualdad de condiciones laborales sin discriminación de ningún tipo;

V.- Todos aquellos derechos establecidos en las legislaciones en materia laboral

VI.- Ejercer su derecho a la reversibilidad, cuando el trabajo a distancia se haya acordado con posterioridad al inicio de la relación laboral, en cualquier momento, previo aviso por escrito al empleador con el mínimo de anticipación que establezca las autoridades laborales. Si la relación laboral se inició como trabajo a distancia, será siempre necesario el acuerdo de ambas partes para adoptar la modalidad de trabajo presencial;

VII.- Compatibilizar la duración y distribución de la jornada laboral con las tareas de cuidado de la vida doméstica y familiar, especialmente quienes acrediten estar a cargo del cuidado de niñas, niños o adolescente hasta 15 años de edad, personas con discapacidad o adulto mayores, tendrán derecho a pautar horarios compatibles con las tareas de cuidados domésticas y

familiar a su cargo y/o a interrumpir las jornadas de acuerdo a lo que establezca el convenio colectivo aplicable;

VIII.- Gozar de todos los derechos de naturaleza colectiva o sindical, con el mismo contenido y alcance que resto de los empleados presenciales. A estos efectos, los convenio o contratos colectivos establecerán las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de las personas que se desempeñe bajo la modalidad de trabajo a distancia, en atención a las singularidades de su prestación, con respeto pleno al principio de igualdad de trato entre los empleados a distancia y una persona empleada que desempeñe tareas en el establecimiento del empleador; y

IX.- Participar de manera efectiva en las actividades organizadas o convocadas por la representación sindical y legal de las personas empleados a distancia, teletrabajadores o por el resto de las personas empleada en defensa de sus intereses laborales

X.- El Trabajo a Distancia, será voluntario para la persona empleada sí la naturaleza de sus actividades lo permite o para equilibrar la vida personal y laboral. El empleador, requerirá de Contrato de Trabajo a Distancia, según lo establezcan las normas laborales, así como los Convenios y Negociaciones Colectivas de cada actividad. En aquellos casos donde peligre la salud o seguridad del empleado dentro de las oficinas laborales o por causas de fuerza mayor, siempre se dará preferencia al trabajo a distancia sobre la suspensión de actividades.

#### **Art. 6** incentivo para los empleados

El trabajo a distancia no será considerado una nueva forma de contratación y no reduce ningún derecho u obligación por parte de los empleadores y los empleados, establecidas en las leyes en la materia.

Lo establecido en el párrafo anterior no limitará **solamente** al empleador a **otorgar acceso a equipo, paquetería tecnológica y conexión a internet, sino también** beneficios adicionales para incentivar esta modalidad de trabajo. Los cuales, de forma enunciativa y no limitada podrán ser:

- I.- Apoyos para la adquisición personal de equipo y paquetería tecnológica;
- II.- Mantenimiento de los equipos electrónicos
- III.- Bonos de productividad; y

IV.- Cualquier tipo de compensación que el empleador considere.

#### **Art. 7** obligaciones específicas de los empleados

La Persona empleada durante su jornada laboral a distancia estará obligada a:

- I.- Cumplir en tiempo y forma el trabajo encomendado por el empleador;
- II.- Estar disponible durante la jornada de trabajo establecida en su contrato individual o colectivo de trabajo o en su nombramiento;
- III.- Abstenerse de realizar cualquier otra actividad no establecida en su contrato individual o colectivo de trabajo o en su nombramiento;
- IV.- Abstenerse de modificar o incorporar programas no autorizados, en los equipos tecnológicos propiedad del empleador;
- V.- Abstenerse de mostrar imágenes ofensivas, que generen odio, discriminación, vulnere el respeto a los derechos humanos o cualquiera que los códigos de ética de cada empresa, dependencia o institución consideren no adecuadas;
- VI.- Informar al empleador cualquier situación que limite su actividad los días que trabaje a distancia, presentando los comprobantes correspondientes;
- VII.- Respetar la confidencialidad de cualquier tipo de información propiedad de las empresas, dependencia o instituciones; y
- VIII.- Abstenerse de utilizar los equipos, paquetería tecnológica y conexión a internet, para realizar cualquier tipo de proselitismo o actividades con fines políticos.

#### **Art. 8** obligaciones de los empleadores

Son obligaciones del empleador que reciba los servicios de un empleado a distancia:

- I.- Brindar la capacitación constante y necesaria a las personas empleadas para la realización del trabajo a distancia, garantizando la correcta capacitación de los teletrabajadores en nuevas tecnologías, con cursos y herramientas de apoyo continuas, de forma virtual como presencial, que permitan una mejor adecuación de las partes a esta modalidad laboral.

Se garantizará, además, la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas humanas que se desempeñen bajo esta modalidad, en el modo y forma establecidos en el párrafo precedente.

II.- Adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva en las acciones formativas de las personas que trabajan a distancia, en términos equivalentes a las de las personas que prestan servicios presenciales, debiendo atender el desarrollo de estas acciones, en lo posible, a las características de su prestación de servicio a distancia;

III.- Otorgar de manera oportuna al empleado los equipos, útiles, instrumentos, materiales, herramientas de trabajo, soporte, paquetería tecnológica y conexión a internet necesaria, que le permitan el desarrollo de sus actividades laborales a distancia, así como asumir los costos de instalación, mantenimiento y reparación de las mismas, o la compensación por la utilización de herramientas propias del empleado, de conformidad con el listado referido en la fracción II del artículo 6° de la presente ley;

IV.- Resguardar la seguridad tecnológica en los equipos otorgados a las personas empleadas;

V.- Otorgar una compensación monetaria por el consumo de energía eléctrica, servicio de internet o cualquier otro servicio que resulte necesario para el desarrollo del trabajo a distancia que deba afrontar el empleado con motivo de la prestación de sus servicios;

VI.- Abstenerse de penalizar al empleado cuando este se vea limitado a realizar su actividad en la jornada laboral a distancia por caso fortuito o de fuerza mayor, y haya sido informado de esta situación por parte del empleado;

VII.- Evitar y prevenir cualquier acto de violencia, discriminación, acoso u hostigamiento sexual hacia las personas empleadas que prestan servicios a distancia;

VIII.- Respetar la desconexión digital de las personas empleadas así como la intimidad personal y familiar;

IX.- Abstener de ingresar al domicilio del empleado o de un tercero donde se realice la actividad a distancia, sin previa autorización del empleado o del tercero titular de los derechos reales correspondientes del lugar;

X.- Garantizar las percepciones y prestaciones salariales indicadas en su contrato o nombramiento, sin reducciones por la realización de teletrabajo o trabajo a distancia; y

XI.- Dar prioridad en la asignación del trabajo a distancia a personas empleadas que continúen realizando estudios, mujeres en periodo de lactancia, y aquellas que tengan bajo su cuidado menores de cinco años o personas vulnerables o en situación de discriminación.

#### **Art. 9 igualdad**

El empleador tendrá la obligación de impulsar y generar oportunidades de trabajo a distancia de manera igualitaria para mujeres y hombres y garantizar el establecimiento de igual remuneración por igual tarea.

#### **Art. 10 no discriminación**

El empleador estará obligado a evitar y prevenir cualquier discriminación, directa o indirecta, particularmente por razón de **género, raza, religion o etnia** de las personas empleadas que trabajen a distancia.

Los empleadores tienen la obligación de tomar en consideración las particularidades del trabajo a distancia, en la configuración y aplicación de medidas contra el acoso sexual, acoso por razón de **género**, acoso por causa discriminatoria y acoso laboral.

#### **Art. 11 derecho a la intimidad y protección de los datos**

Los sistemas de control destinados a la protección de la información del empleador deberán contar con la conformidad legal de las personas empleadas a distancia y, en su caso, de la representación sindical y será debidamente informado a fin de salvaguardar la intimidad de dicha persona.

El empleador no podrá exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona empleada, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del trabajo a distancia.

#### **Art. 12 indicadores del trabajo a distancia**

Se recomienda a los empleadores diseñar mecanismos para medir y evaluar el desempeño y productividad del trabajo a distancia.

### **Capítulo III-** del contrato de trabajo a distancia

#### **Art. 13** contrato de trabajo a distancia

El contrato de trabajo a distancia deberá realizarse por escrito. Este acuerdo podrá estar incorporado al contrato de trabajo inicial o realizarse en un momento posterior, por medio de una adenda, pero en todo caso deberá formalizarse antes de que comience a presentarse el trabajo bajo esta modalidad.

Los cambios que se produzcan en las condiciones de prestación del servicio a distancia requerirán acuerdo entre las partes y deberán reflejarse en dicho contrato con carácter previo a su implementación.

#### **Art. 14** contenido del contrato a distancia

Además de aquellos requisitos generales que establezcan las leyes laborales, los contratos de trabajo a distancia deberán contener, como mínimo, lo siguiente:

I.- Indicación expresa de que las partes acordaron la modalidad de trabajo a distancia, indicando sí es de forma total o parcial y, en el último caso la fórmula de combinación entre trabajo presencia y a distancia;

II: - Listado de medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia concertado, incluido los útiles y los elementos muebles, así como la vida útil o período máximo para la renovación de estos.

Cuando se trate de la modalidad de teletrabajo se deberán especificar con claridad los medios tecnológicos, informáticos y de telecomunicación, así como aquellos por medio de los cuales deba reportarse el trabajo.

III.- Mecanismos de compensación de todos los gastos, directos e indirectos, que pudiera tener la persona empleada por el hecho de prestar servicio a distancia;

IV.- Horario de trabajo de la persona empleada y dentro de él, en su caso, reglas de disponibilidad y hora de descanso;

V.- Centro de trabajo de la empresa donde queda asignado empleado a distancia.

VI.-Dirección física del lugar o lugares donde se prestarán los servicios;

VII.- Mención expresa del derecho que tendrá la persona empleada de retornar al trabajo presencial.

VIII.- En el caso que sea necesario, medios de control o mecanismos de supervisión empresarial de la actividad; y

IX.- En el caso que sea necesario, plazo o duración del contrato

#### **Art. 15** formalidad del control del trabajo a distancia

El acuerdo para la realización del trabajo a distancia, deberá ser firmado por el empleador, con el empleado y dos testigos. Cada una de las partes deberá tener copia del acuerdo.

Deberá anexarse al contrato individual o colectivo o al nombramiento respectivo, el acuerdo firmado por el empleado y el empleador.

#### **Art. 16** registro

El empleador deberá estar obligado a registrar el acuerdo laboral de los empleados que estén bajo la modalidad de trabajo a distancia, en la dependencia establecida por la autoridad laboral competente.

La autoridad laboral establecerá la forma, condición y características del registro de dichos acuerdos y las demás normas necesarias para verificar el cumplimiento

**Los empleadores cuyos empleados ya presten servicios de trabajo a distancia y teletrabajo, tendrán un plazo determinado por la Autoridad de Aplicación de cada país, para adecuarse al nuevo régimen de teletrabajo.**

#### ~~Capítulo IV~~ del comité interno para el trabajo a distancia

#### ~~Art. 17~~ comité interno para el trabajo a distancia

~~Se sugiere que~~ cada empleador contará con un Comité Interno para el trabajo a distancia, **integrado** por un porcentaje de las personas empleadas que determine el empleador o los sindicatos respectivos y su integración deberá ser rotativa entre todo el personal.

#### ~~Art. 18~~ lineamientos del comité

~~El Comité emitirá lineamientos generales para:~~

~~I.- Determinar la elegibilidad del personal y el tiempo en que realizarán sus actividades a distancia.~~

~~II.- Número de personas que podrán realizar trabajos a distancia, y~~

~~III.- Calendarización de los trabajos a realizar a distancia.~~

## **Capítulo V- Riesgos del trabajo a distancia**

### **Art. 19** riesgos del trabajo a distancia

Los accidentes y enfermedades durante la jornada de trabajo a distancia serán atendidos conforme a las disposiciones establecidas en la legislación laboral correspondiente.

### **Art. 20** planificación preventiva

La evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva del trabajo a distancia deberán tener en cuenta los riesgos característicos de esta modalidad de trabajo, poniendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos. En particular, se tendrá en cuenta la distribución de la jornada, los tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones durante la jornada.

El empleador recabará toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona que trabaja a distancia, mediante una metodología que ofrezca confianza respecto a sus resultados, y preverá las medidas de protección que resulten más adecuadas en cada caso.

### **Art. 21** seguridad e higiene

Las autoridades laborales competentes dictarán las normas relativas a higiene y seguridad en el trabajo, con el objetivo de brindar una protección adecuada a quienes trabajen bajo la modalidad de trabajo a distancia.

El empleador comunicará al empleado las condiciones de seguridad e higiene que el puesto de trabajo debe cumplir de acuerdo a las normativas establecidas.

El control del cumplimiento de esta normativa, contará con la participación sindical o representación laboral de acuerdo a lo establecido por las normas laborales y podrá ser solicitado por el empleador a las autoridades correspondientes.

## **Capítulo VI** de la Autoridad de Aplicación

### **Art. 22** de la Autoridad de Aplicación

La Autoridad de Aplicación será definida por cada país, de acuerdo con su respectiva organización institucional, así como sus facultades, capacidades y obligaciones.

### **Art. 23** Disposiciones finales

La presente Ley Modelo no es vinculante y solo debe interpretarse como una guía orientativa de carácter voluntario para los Estados miembros del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

## LEY MODELO PARA REGULAR EL TRABAJO A DISTANCIA

### Observaciones del Dip. Alfonso Lereté – Uruguay

#### Capítulo I Disposiciones Generales

**“Artículo 1º. Obligatoriedad.** La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general, para regular, impulsar y fomentar el Trabajo a Distancia, bajo los principios de confianza, soberanía del tiempo, respeto a la vida personal, voluntariedad, reversibilidad y sustentabilidad.”

Si la presente iniciativa tiene como finalidad primordial generar una ley marco que sirva de referencia en los países que integran el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), no es aconsejable establecer una consagración normativa explícita del carácter de orden público, consagración que dota a la norma de cierta “inderogabilidad” “irrenunciabilidad” o “eficacia particularmente imperativa”.

Las leyes de orden público son leyes sobre las cuales no rige la autonomía de la voluntad, por lo cual no pueden pactarse en contrario. Sin embargo, esta referencia al carácter de orden público de la norma puede tener diferentes significados en cada ordenamiento jurídico.

Debería quedar estipulado como un conjunto de directrices amplias respecto de los principios que se deben respetar al desarrollar esquemas de trabajo a distancia o teletrabajo, tanto en empresas privadas como públicas, reservando su implementación de acuerdo a los procedimientos y prácticas de cada país. Pero no asignarle a esta ley el carácter de una ley de orden público.

**“Artículo 2º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio del trabajo a distancia y de los derechos y las garantías de las personas que lo realizan, cuando las actividades inherentes al cargo que desempeñan puedan desarrollarse en su domicilio o en el lugar libremente elegido por ésta durante la jornada laboral o parte de ella mediante el uso o no de las tecnologías de la información y comunicación como soporte para el contacto entre el trabajador y el patrón, ya sea éste último persona física, persona jurídica o moral, institución o dependencia gubernamental o de la iniciativa privada.”

Esta ley refiere tanto al trabajo a distancia como al teletrabajo, que es un tipo de trabajo a distancia, a diferencia del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo que solo regula el teletrabajo.

La ley Chilena también regula en forma conjunta ambos tipos de prestación de trabajo. No es el caso de nuestro derecho.

La OIT ofrece varias definiciones con términos similares: “trabajo a distancia”, “teletrabajo” y “trabajo a domicilio”. Sin embargo, cada uno de ellos tiene connotaciones diferentes y sirven para acentuar determinada característica. El trabajo a distancia pone énfasis en el carácter remoto del servicio, el teletrabajo hace hincapié en el uso de tecnologías de la información y el trabajo a domicilio refiere principalmente al trabajo que se lleva a cabo en la residencia habitual del trabajador.

Cuando el trabajador presta sus servicios, total o parcialmente desde su domicilio o en lugares diferentes a los establecimientos o instalaciones de la empresa estamos frente a una forma de trabajo a distancia.

Esta definición es amplia por lo que incluye diversas modalidades de trabajo tales como el trabajo a domicilio, caracterizado por un componente de tareas manuales, así como también aquellas que requieren del uso de las TIC.

En el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002 (Bruselas) se adoptó la siguiente definición de Teletrabajo: “El teletrabajo es una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”

En otro orden de ideas, el término “patrón” debería ser sustituido por “Empleador” y eliminar la referencia a “patrón” en todo el texto de la ley proyectada.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

**Desconexión Digital:** Derecho que tienen las personas que realizan trabajos a distancia, a no contestar llamadas telefónicas o estar desconectados a internet, fuera de su jornada laboral, vacaciones, en días de descanso, descanso obligatorio e incapacidad;

Aquí se vuelve a confundir términos o expresiones que son propios del teletrabajo aplicándolos de manera indistinta también a otras modalidades como el trabajo a distancia.

## Capítulo II Del Trabajo a Distancia

**“Artículo 6º. Derechos Específicos.** Son derechos de las personas trabajadoras a distancia:

- I. Recibir la capacitación necesaria para la realización del trabajo a distancia;
- II. Acceso a equipos, paquetería tecnológica y conexión a internet, cuando sea necesario para el desarrollo de sus actividades;
- III. La desconexión digital, entendiéndose ésta como el derecho a no ser contactada y desconectarse de los dispositivos digitales y/o tecnología de la información y comunicación, fuera de la jornada laboral o en el período de licencia. La persona que trabaje a distancia no podrá ser sancionada por hacer uso de este derecho;
- IV. Igualdad de condiciones laborales sin discriminación de cualquier tipo;
- V. Todos aquellos derechos establecidos en las legislaciones en materia laboral; y
- VI. Ejercer su derecho a la reversibilidad, cuando el trabajo a distancia se haya acordado con posterioridad al inicio de la relación laboral, en cualquier momento, previo aviso por escrito al empleador con el mínimo de anticipación que establezcan las autoridades laborales. Si la relación laboral se inició como trabajo a distancia, será siempre necesario el acuerdo de ambas partes para adoptar la modalidad de trabajo presencial.”

Este artículo consagra derechos específicos cuya regulación son resorte de cada ordenamiento jurídico.

El artículo 4 del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo referente a las Condiciones de empleo se limita a disponer: “En lo que afecta a las condiciones de empleo, los teletrabajadores se benefician de los mismos derechos, garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa. No obstante, teniendo en cuenta las peculiaridades del teletrabajo, pueden ser necesarios acuerdos específicos complementarios individuales o colectivos.”

El derecho de Igualdad de condiciones laborales, sin discriminación de cualquier tipo, si se podría establecer como un artículo independiente para darle mayor relevancia.

**“Artículo 7º. Compatibilidad de la jornada laboral con la responsabilidad doméstica y familiar.** Las personas que trabajen a distancia tendrán derecho a compatibilizar la duración y distribución de la jornada laboral con las tareas de cuidado de la vida doméstica y familiar, especialmente quienes acrediten estar a cargo del cuidado de niñas, niños o adolescentes de hasta 15 años de edad, personas con discapacidad o adultos mayores, tendrán derecho a pautar horarios compatibles con las tareas de cuidado doméstico y familiar a su cargo y/o a interrumpir la jornada de acuerdo a lo que establezca el convenio colectivo aplicable.”

La duración y distribución de la jornada laboral también debe estar regulado por cada uno de los ordenamientos de los Estados Partes.

En Argentina la Ley 27555 tiene una disposición similar. “Artículo 6º- Tareas de cuidados. Las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a su cargo, de manera única o compartida, el cuidado de personas menores de trece (13) años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada. Cualquier acto, conducta, decisión, represalia u obstaculización proveniente del empleador que lesione estos derechos se presumirá discriminatorio resultando aplicables las previsiones de la ley 23.592.

Mediante la negociación colectiva podrán establecerse pautas específicas para el ejercicio de este derecho.”

En Uruguay, no hay una disposición similar.

**Artículo 8º. Derechos Sindicales.** Aceptable

**Artículo 9º. Representación Sindical.** Aceptable

**Artículo 10. Incentivos Para Los Trabajadores**

Innecesario establecerlo

Los artículos 11 y 12 refiere a las obligaciones de los trabajadores y empleadores respectivamente.

**“Artículo 13. Igualdad.** El empleador deberá impulsar y generar oportunidades de trabajo a distancia de manera igualitaria para mujeres y hombres y garantizar el establecimiento de igual remuneración por igual tarea.”

El concepto de igual remuneración por igual tarea no es un concepto que esté unánimemente aceptado entre los distintos actores del ámbito laboral de nuestro país. No parece adecuado establecerlo en esta norma.

**“Artículo 14. No discriminación.** El empleador estará obligado a evitar y prevenir cualquier discriminación, directa o indirecta, particularmente por razón de sexo, de las personas trabajadoras que trabaje a distancia. Los empleadores deberán tener en cuenta las particularidades del trabajo a distancia, en la configuración y aplicación de medidas contra el acoso sexual, acoso por razón de sexo, acoso por causa discriminatoria y acoso laboral.”

Se deberían incluir otro tipo de discriminación ej. por razón de raza, religión, y no únicamente por razón de sexo.

**“Artículo 15. Derecho a la intimidad y protección de los datos.** Los sistemas de control destinados a la protección de la información del empleador deberán contar con la conformidad legal de las personas trabajadoras a distancia y, en su caso, de la representación sindical y será debidamente informado a fin de salvaguardar la intimidad de dicha persona. El empleador no podrá exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona trabajadora, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del trabajo a distancia.”

Este artículo refiere a dos cuestiones que deberían ser objeto de tratamiento por separado, como ocurre en el Acuerdo Marco de la Unión Europea sobre Teletrabajo: por un lado el Derecho a la Intimidad del trabajador y por otro lado lo que tiene que ver con la protección de datos.

Respecto al derecho a la intimidad podría sustituirse por el siguiente texto: “El empleador respetará la vida privada del teletrabajador. Si se instala un sistema de vigilancia, éste debe ser proporcional al objetivo perseguido e introducido, sin vulnerar la intimidad del trabajador.”

Respecto a la protección de datos, debería consignarse que “el empleador es responsable de tomar las medidas que se imponen, especialmente en lo que se refiere a software, para garantizar la protección de los datos utilizados y procesados por el teletrabajador para fines profesionales. El empleador informará al teletrabajador de toda legislación o normativa de la empresa referente a la protección de datos. Es responsabilidad del teletrabajador el cumplimiento de estas normas. El empleador deberá informar al trabajador especialmente sobre: 1. Cualquier limitación en la utilización del equipo o de herramientas informáticas tales como internet. 2. Las sanciones en caso de incumplimiento. “

**Artículo 16. Indicadores del Trabajo a Distancia.** Los empleadores deberán establecer mecanismos para medir y evaluar el desempeño y productividad del trabajo a distancia.

Cambiar el deberán por el podrán.

**Artículo 17. Teletrabajo.** El teletrabajo sólo será permitido en aquellas actividades que por su naturaleza puedan realizarse mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación como soporte para el contacto entre el trabajador y el superior jerárquico designado por la empresa o dependencia, entidad u organismo gubernamental.

Innecesario ya que la propia definición de teletrabajo es la que define lo que se entiende por tal.

### Capítulo III Del Contrato o Adenda de Trabajo a Distancia

**Artículo 18. Contrato de Trabajo a Distancia.** El contrato de trabajo a distancia deberá realizarse por escrito. Este acuerdo podrá estar incorporado al contrato de trabajo inicial o realizarse en un momento posterior, por medio de una adenda, pero en todo caso deberá formalizarse antes de que comience a prestarse el trabajo bajo esta modalidad.

Los cambios que se produzcan en las condiciones de prestación de servicios a distancia requerirán acuerdo entre las partes y deberán reflejarse en dicho contrato con carácter previo a su implementación.

Esta disposición se encuentra regulada en línea con la normativa que se proyecta aprobar en Uruguay relativa al teletrabajo. Pero esta norma refiere al trabajo a distancia y no únicamente al teletrabajo. Por tal razón sería conveniente no establecer ninguna disposición relativa a las formalidades de los contratos de trabajo a distancia y que cada ordenamiento establezca la forma en que se instrumentaran, teniendo cuenta en la regla es la falta de contrato escrito.

**Artículo 20. Formalidad del Contrato de Trabajo a Distancia.** El acuerdo para la realización del trabajo a distancia, deberá ser firmado por el empleador, el trabajador y dos testigos. Cada una de las partes deberá tener copia respectiva del acuerdo.

Deberá anexarse al contrato individual o colectivo o al nombramiento respectivo, el acuerdo firmado por el trabajador y el empleador.

El Artículo 19 refiere al Contenido del Contrato de Trabajo a Distancia y el Artículo 21 refiere al Registro.

Estas formalidades exceden ampliamente las que se exigen en nuestro derecho interno, por lo que el Capítulo III referente al Contrato o Adenda de Trabajo a Distancia no es necesario.

#### **Capítulo IV Del Comité Interno Para el Trabajo a Distancia**

**Artículo 22. Comité Interno Para el Trabajo a Distancia.** Cada empleador deberá contar con un Comité Interno para el trabajo a distancia, el cual se integrará por un porcentaje de las personas trabajadoras que determine el empleador o los sindicatos respectivos y su integración deberá ser rotativa entre todo el personal.

**Artículo 23. Lineamientos del Comité.** El Comité deberá emitir lineamientos generales para:

- I. Determinar la elegibilidad del personal y el tiempo en que realizarán sus actividades a distancia;
- II. Número de personas que podrán realizar trabajo a distancia, y
- III. Calendarización de los trabajos a realizar a distancia.

Que un Comité Interno integrado por trabajadores y miembros del Sindicato sea el que deba establecer que personal y el tiempo durante el cual realizarán las actividades a distancia resulta claramente una intromisión en el Poder de Dirección de la Empresa.

#### **Capítulo V Riesgos del Trabajo a Distancia**

**Artículo 24. Riesgos de Trabajo a Distancia.** Los accidentes y enfermedades durante la jornada de trabajo a distancia serán atendidos conforme a las disposiciones establecidas en la legislación laboral correspondiente.

Aceptable

**Artículo 25. Planificación Preventiva.** La evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva del trabajo a distancia deberán tener en cuenta los riesgos

característicos de esta modalidad de trabajo, poniendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos. En particular, deberá tenerse en cuenta la distribución de la jornada, los tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones durante la jornada.

El empleador deberá obtener toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona que trabaja a distancia, mediante una metodología que ofrezca confianza respecto de sus resultados, y prever las medidas de protección que resulten más adecuadas en cada caso.

Aceptable

## **Capítulo VI**

### **Vigilancia, Gestión y Fomento Para el Trabajo a Distancia**

Este capítulo habría que analizarlo en coordinación con las actuales autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Artículo 26 alude a “Facultades” de la Autoridad Laboral. Pero luego establece que la autoridad competente de forma anual “deberá elaborar”, es decir, establece de manera preceptiva verdaderas obligaciones que pone directamente a cargo de la Autoridad Laboral de cada Estado Miembro.

## TELETRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Nota Informativa<sup>12</sup>

#### Resumen

La presente nota incluye la definición de teletrabajo, sus ventajas y desventajas, información sobre la situación en América Latina y el Caribe, y ejemplos sobre su regulación en algunos países. También se examina el caso de México en particular.

#### Introducción

El teletrabajo tiene sus antecedentes en los Estados Unidos, cuando en 1973, el científico Jack Nilles de la NASA analizó una opción que podría contribuir a superar la crisis petrolera que estaba padeciendo el país. Mediante su investigación trató de encontrar la forma de reducir los traslados de los trabajadores a sus oficinas con el objetivo de solucionar los problemas de transporte y de contaminación.<sup>13</sup>

Es importante observar que empresas como IBM, Hewlet Packard y Siemens han optado por incluir el teletrabajo en su organización laboral,<sup>14</sup> mientras que diversos países también han impulsado su práctica a través de acuerdos o leyes, por ejemplo, el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (2002).<sup>15</sup> Este último fue establecido por interlocutores sociales y suscrito por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE) / la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) a fin de dar más seguridad y fijar mejores condiciones laborales a los teletrabajadores.<sup>16</sup>

En el contexto de la pandemia de COVID-19, varios países y empresas tomaron la decisión de adoptar el trabajo a distancia para contener la transmisión del virus. Bajo esta modalidad, las empresas siguen operando y, al mismo tiempo, garantizan la salud y seguridad de las personas trabajadoras. Sin embargo, una gran parte de

<sup>12</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

<sup>13</sup> Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica. Programa de Teletrabajo. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3xKzO0o>

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> EUR-Lex. *El teletrabajo*. 2005. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3xJ0huV>

<sup>16</sup> *Ibidem*.

empleados, principalmente aquellos que participaban en la economía informal, no tuvieron la oportunidad de laborar a distancia.<sup>17</sup>

Ante el auge inesperado del teletrabajo y los cambios adelantados en esta modalidad laboral provocados para contener la enfermedad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que en los planes de continuidad operativa serán imprescindibles las políticas de teletrabajo de las empresas o las instituciones para mantener su funcionamiento, ya que, de ocurrir un imprevisto, como son los fenómenos meteorológicos o las pandemias, los empleados tendrán la opción de llevar a cabo sus actividades fuera de su lugar de empleo.<sup>18</sup>

*Definición de teletrabajo: Ventajas y desventajas*

De acuerdo con la OIT, el teletrabajo es una modalidad de empleo en la cual el trabajador debe utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, tales como teléfonos inteligentes, tabletas, laptops, computadoras de escritorio. A la par, deben existir algunas condiciones para que se puedan efectuar las tareas fuera de las instalaciones del empleador.<sup>19</sup> A continuación, se presenta una tabla con las ventajas y desventajas que presenta el teletrabajo.

<b>Ventajas y desventajas del teletrabajo<sup>20</sup></b>	
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseguir mayor productividad debido a la implementación de trabajos por objetivos.</li> <li>• Menor infraestructura con bajos costos.</li> <li>• Una menor ausencia laboral.</li> <li>• La utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.</li> </ul>
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un rendimiento decreciente.</li> <li>• La pérdida de jerarquías al no existir una supervisión continua.</li> <li>• Una menor identificación del trabajador con la institución o la empresa.</li> <li>• Una menor sociabilización y participación por parte del empleado debido al aislamiento físico.</li> </ul>

<sup>17</sup> Noticias ONU. *¿Ha llegado el teletrabajo para quedarse? Cómo el coronavirus puede cambiar el futuro del trabajo.* 1 de junio de 2020. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3Awa21B>

<sup>18</sup> OIT. *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella. Guía práctica.* 2020. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3ABwTIY>

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> Entrepreneur. *Ventajas y desventajas del teletrabajo.* 18 de enero de 2021. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3CDEkbf>

## *El teletrabajo en América Latina y el Caribe*

El Informe “Panorama Laboral 2020 en América Latina y el Caribe”, publicado por la OIT, reportó que la modalidad del teletrabajo asumió características diferentes en este periodo de pandemia, a saber: a) de ser un arreglo voluntario entre las partes se convirtió en un arreglo obligatorio impuesto por las circunstancias; b) es a tiempo completo; c) este arreglo dejó de ser corto plazo y, al prolongarse, se convirtió en uno de duración incierta; d) no fue un proceso planificado que permitiera la adquisición de equipos, servicios y materiales necesarios para desarrollar el trabajo desde el hogar, sino que se fue haciendo con los recursos disponibles y ajustando progresivamente a lo largo de los meses; y e) esta modalidad representó una mayor carga de responsabilidades familiares, principalmente sobre las mujeres derivadas del cuidado y de la asistencia a los hijos que cursaron la educación virtual.<sup>21</sup>

Asimismo, el informe indica que para instrumentar el teletrabajo se requiere de una decisión del empleador, junto con equipos de cómputo, y acceso a Internet y banda ancha, si bien el desarrollo de este aspecto requiere infraestructura que en caso de no estar disponible requiere de mucho tiempo y recursos. Se especifica que solo 44.89% de los hogares en la región contaban con computadoras, lo cual era insuficiente para permitir el uso simultáneo de varios miembros de la familia. Como antecedente, países como El Salvador, Guatemala y Honduras registraron los porcentajes más bajos de hogares con acceso a Internet en 2017. El documento también recomienda que los empleadores garanticen que cada trabajador cuente con los equipos necesarios para realizar sus tareas de forma eficiente.<sup>22</sup>

Según el estudio de la OIT, para la implementación del teletrabajo en la etapa de transición, es decir, durante el retorno a las oficinas una vez que se haya controlado la pandemia, se requiere tomar en cuenta a las personas o grupos vulnerables para mantenerlos todavía en casa por los riesgos a su salud; dar seguimiento a la salud de los empleados, incluyendo la salud mental por los padecimientos que se pudieran presentar, como el estrés o la depresión; y promover la distribución equitativa de las tareas en el hogar.<sup>23</sup>

## *Regulación del teletrabajo en la región*

Acerca de la regulación del teletrabajo, la OIT reporta que antes de la emergencia sanitaria, algunos países de América Latina y el Caribe ya habían legislado en la materia o estaban en proceso, destacando que esas regulaciones no estuvieron dirigidas a regir en el ámbito del trabajo remoto, excepcional y obligatorio.<sup>24</sup> Otros Estados han adecuado sus normativas en el transcurso de las necesidades generadas por la pandemia para dar continuidad a la actividad económica.

<sup>21</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. 2020*. Consultado el 11 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2VLYDAi>

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Entre estos antecedentes, Colombia cuenta con la Ley 1221 de 2008 y el Decreto 884 de 2012, recalcando que la primera reconoce el teletrabajo en esa nación; sienta las bases para la generación de una política pública de fomento al teletrabajo; incluyendo a la población vulnerable; y crea la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo para promover y difundir esta práctica, con garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.<sup>25</sup>

En lo que respecta a Perú, el Congreso aprobó la Ley N° 30036 en 2013, la cual incluye su objeto; la definición de teletrabajo; las reglas sobre el uso y cuidado de los equipos; el carácter voluntario y reversible de esta modalidad de trabajo; los derechos y obligaciones laborales; y las disposiciones complementarias finales.<sup>26</sup> Por su parte, Brasil modificó la legislación laboral en 2017 para permitir el cambio de régimen de trabajo presencial por el sistema de teletrabajo mediante un acuerdo contractual (Ley Núm. 13467).<sup>27</sup>

El gobierno de Costa Rica adoptó, en 2019, la Ley para regular el Teletrabajo N° 9738, que incluye el objeto; ámbito de aplicación; definiciones; el fomento de esta modalidad de trabajo; el reconocimiento a las empresas o instituciones que obtengan buenos resultados en cuanto a su aplicación; las disposiciones del contrato; y las obligaciones de los empleadores y personas teletrabajadoras.<sup>28</sup>

Por otra parte, el Congreso Nacional de Chile aprobó el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia (Ley 21220), la cual fue publicada el 26 de marzo de 2020. Esta legislación establece la definición de trabajo a distancia y teletrabajo; los espacios, horarios y las especificaciones del contrato laboral; lo concerniente a los equipos y materiales, así como las condiciones de seguridad y salud.<sup>29</sup>

Referente al caso de Argentina, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron la Ley 27555 sobre el Régimen Legal del Contrato de Teletrabajo que fue publicada el 14 de agosto de 2020. Esta normativa incluye la definición de esta modalidad de trabajo; los derechos y obligaciones de los empleados; la jornada laboral; el derecho a la desconexión digital; las tareas de cuidados; los elementos de trabajo, y otros.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. *Todo lo que debe saber sobre el teletrabajo*. 12 de marzo de 2020. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2Uaa4fW>

<sup>26</sup> Congreso de Perú. *Ley N° 30036. Ley que regula el Teletrabajo*. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2VJVTP1>

<sup>27</sup> OIT. *Brasil. Disposiciones Generales*. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3xlmaL9>

<sup>28</sup> Sistema Costarricense de Información Jurídica. *Ley para regular el Teletrabajo*. Consultado el 26 de marzo de 2021. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3yKs1Rj>

<sup>29</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Ley 21220*. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2XrFz6J>

<sup>30</sup> Boletín Oficial de la República Argentina. *Ley 27555*. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3CLzKAU>

Ahora bien, en países como Paraguay y Ecuador en donde el teletrabajo no se encontraba regulado, se emitieron disposiciones *ad hoc* para darle legalidad de carácter excepcional durante la crisis sanitaria. Por un lado, el artículo 20 de la Ley de Emergencia N° 652439 de Paraguay estableció el régimen jurídico del teletrabajo como modalidad para las empresas públicas y privadas durante el período de la emergencia.<sup>31</sup>

Por otro, el Ministerio del Trabajo de Ecuador emitió, mediante el Acuerdo Ministerial Núm. MDT-2020-07641, las directrices para la aplicación del teletrabajo emergente durante la declaratoria de emergencia sanitaria. En su artículo 4, se especifica que se “modifica únicamente el lugar en que se efectúa el trabajo, sin afectar ni alterar las condiciones esenciales de la relación laboral”.<sup>32</sup>

Otros países que aprobaron disposiciones especiales para las circunstancias excepcionales que generó la pandemia fueron El Salvador con la regulación del teletrabajo que estableció que “en caso de emergencia nacional, calamidad pública, régimen de excepción o suspensión de derechos constitucionales y desastres, se omitirá la obligación legal de suscribir un contrato o adenda de teletrabajo. En Perú, la Resolución Ministerial dispuso la adopción de una “Guía para la aplicación del trabajo remoto; en Honduras se habilitó la aplicación del teletrabajo en el sector público y privado, aunque no se aprobó una ley específica; y en Bolivia se habilitó el teletrabajo y se aprobó un reglamento para su implementación.”<sup>33</sup>

Cabe mencionar que entre los retos para adoptar el teletrabajo en las prácticas laborales de la región de América Latina y el Caribe resaltan: el diseño de un marco normativo que incluya esta modalidad de trabajo; un cambio cultural que promueva la gestión laboral teniendo como base las tecnologías de la información y la comunicación, así como el fortalecimiento de nuevas competencias laborales.<sup>34</sup>

Finalmente, la OIT recuerda que la pandemia ocasionó que la implementación del teletrabajo no tomara en consideración elementos centrales, por lo que se podría requerir una revisión y realizar ajustes en ámbitos relacionados con el principio de voluntariedad y el acuerdo entre las partes; el tiempo dedicado al trabajo remoto y su organización; el equipamiento, la capacitación, la productividad y la protección del derecho de privacidad de los trabajadores; la seguridad y salud; la dimensión de género; la cultura organizacional y el diálogo; y la legislación y el rol de los actores sociales, siendo imprescindible el surgimiento de iniciativas que abarquen los

---

<sup>31</sup> Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República. *Nota de Investigación. El teletrabajo en la región latinoamericana antes, durante y post-pandemia*. 22 de septiembre de 2020. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL:

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> OIT. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. 2020. Op. cit.*

<sup>34</sup> Academia Internacional de Teletrabajo-Capítulo América Latina y el Caribe. *Primer Informe Estado del Teletrabajo en América Latina y el Caribe*. 2017. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3scux0i>

aprendizajes alcanzados y que deleguen la negociación colectiva a los trabajadores y empleadores en una serie de temas específicos.<sup>35</sup>

### Teletrabajo en México

El 11 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 311 y se adicionó el capítulo XII Bis de la Ley del Trabajo, en materia de teletrabajo. El artículo 330-A establece la definición de teletrabajo considerada como “una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón”.<sup>36</sup>

De manera relevante, el artículo 330-B fija que las condiciones de trabajo se harán constar por escrito mediante un contrato que incluirá los datos personales del empleado, el monto del salario o forma de pago, el equipo e insumos de trabajo, los mecanismos de contacto y supervisión entre las partes, la duración y distribución de horarios, entre otros.<sup>37</sup>

Asimismo, se estipula en el artículo 330-H que el patrón debe promover el equilibrio de la relación laboral de los trabajadores a fin de que gocen de un trabajo digno o decente, y de igualdad de trato en cuanto a remuneración, capacitación, formación, seguridad social, y acceso a mejores oportunidades laborales. De igual manera, se deberá observar una perspectiva de género que permita conciliar la vida personal.<sup>38</sup>

Esta reforma genera obligaciones especiales para los patrones, tales como: proporcionar, instalar y encargarse del mantenimiento de los equipos necesarios para el teletrabajo como equipo de cómputo, sillas ergonómicas, impresoras, entre otros; asumir los costos derivados, incluyendo, en su caso, el pago de servicios de telecomunicación y la parte proporcional de electricidad; implementar mecanismos para preservar la seguridad de la información y datos utilizados; respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras al término de la jornada laboral e inscribirlas al régimen obligatorio de la seguridad social; y establecer los mecanismos de capacitación y asesoría necesarios para garantizar

<sup>35</sup> OIT. *Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe. 2020. Op. cit.*

<sup>36</sup> Secretaría de Gobernación (SEGOB). Diario Oficial de la Federación. 11 de enero de 2021. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/37AFglv>

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de la información, entre otras (artículo 330-E).<sup>39</sup>

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) dio a conocer la iniciativa “Juntos por el Trabajo”, la cual se sumó a las medidas de prevención de la Jornada Nacional de Sana Distancia y ofrece al público en general una serie de herramientas, guías, material de difusión, cursos de capacitación y consejos prácticos, además de promover la modalidad de teletrabajo.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Juntos por el trabajo, iniciativa de la STPS para superar la emergencia*. 27 de marzo de 2020. Consultado el 12 de agosto de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3ADtQjz>

## INGRESO BÁSICO

### Nota Informativa<sup>41</sup>

#### Resumen

La nota informativa ofrece diversas definiciones de ingreso básico universal como un instrumento de la protección social que fue concebido para cubrir las necesidades básicas de las personas más vulnerables y para combatir problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.

Se aborda la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a los países para considerar la entrega de un ingreso básico de emergencia (IBE) durante la pandemia de COVID-19 y su recomendación de garantizar y/o mantener las transferencias monetarias temporales inmediatas. Asimismo, se enumeran este tipo de acciones que fueron implementadas por los países de la región, incluido México. También, se menciona el impacto de la pandemia en las mujeres y algunas propuestas de la CEPAL para mitigar los efectos adversos sobre este grupo poblacional.

#### Antecedentes

En la reunión virtual de la Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social - Ordinaria I del PARLATINO-, celebrada el 23 de abril de 2021, uno de los temas de trabajo fue “Ingreso Básico”. En esa sesión, la Comisión obtuvo insumos de dos exposiciones: una, por parte de personal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes proporcionaron datos sobre el “Informe del Panorama Social de América Latina 2020”. En la exposición de dicho documento, se destacó que debido a que ésta es una de las regiones del mundo más afectadas por la pandemia, es necesario la adopción de políticas públicas que estén enfocadas a la recuperación económica y dirigidas hacia el estado de bienestar. Así, los sistemas universales de protección social deben ser integrales y sostenibles financieramente.<sup>42</sup>

El otro insumo para la Comisión fue el documento sobre “Derecho Comparado”, presentado por la diputada Ana Lucía Delgado (Costa Rica). En éste, se destacó que la región presenta altos índices de desigualdad que se han profundizado por la COVID-19. Por tanto, se resaltó la importancia de adoptar medidas oportunas post pandemia y la necesidad de poner en marcha iniciativas y recomendaciones

<sup>41</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

<sup>42</sup> PARLATINO. Acta de la Reunión de la Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social – Ordinaria I, 23 de abril de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en:

modelo, que puedan trabajarse desde un enfoque social y económico para todos los países. Los dos informes quedaron a disposición de la Comisión.<sup>43</sup>

Cabe recordar que, en la sesión del 15 de octubre de 2020, la Comisión hizo un llamado a los países a implementar la universalización de la protección social, además de recomendarles en mayo de 2020 la activación de un ingreso básico de emergencia y de un bono contra el hambre para los sectores más vulnerables en pleno auge de la pandemia. Asimismo, en esa ocasión se acordó la creación del Grupo de Trabajo coordinado por la diputada Ana Luisa Delgado Orozco, con el apoyo técnico del Sr. Simone Cecchini, Oficial de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el fin de mantener el diálogo y la recopilación de las respectivas prácticas nacionales.<sup>44</sup>

### Ingreso básico

La CEPAL señala que la protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, los cuales están consagrados en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).<sup>45</sup>

El objetivo primordial de la protección social es procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para las personas que integran una sociedad, incluyendo las medidas para proteger y asegurar el ingreso suficiente para sustentar condiciones de vida dignas, fomentar el trabajo decente, y garantizar el acceso a los servicios sociales como la salud, educación, cuidado y vivienda.<sup>46</sup>

Los tres componentes de la protección social que permiten cubrir estas funciones son: 1) la protección social no contributiva (conocida como asistencia social); 2) la protección social contributiva (llamada seguridad social); y 3) la regulación de los mercados laborales.<sup>47</sup>

Cabe mencionar que los instrumentos de la protección social no contributiva abarcan las transferencias en efectivo que integran ámbitos como los ingresos (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) creada en

<sup>43</sup> *Ídem.*

<sup>44</sup> PARLATINO. *Acta de la II reunión de la Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social*. 15 de octubre de 2020. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2Qy70lt>

<sup>45</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*. Consultado el 30 de septiembre de 2020 en la URL: <https://bit.ly/3f1R72j>

<sup>46</sup> *Ídem.*

<sup>47</sup> *Ídem.*

Argentina en 2009); las transferencias en especie para la alimentación; los subsidios al consumo; los empleos de emergencia; y la promoción de servicios sociales existentes.<sup>48</sup>

Ahora bien, la CEPAL considera que la idea de introducir un ingreso básico, como un complemento de los sistemas de protección social, surgió en el Reino Unido a comienzos del siglo XIX y en Estados Unidos entre 1960 y 1970. Este último se define como un pago universal incondicional que el Estado entrega a los habitantes del país y que les permite satisfacer sus necesidades básicas.<sup>49</sup>

El ingreso básico universal se identifica como un “mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad (o una gran parte de la población) sin condicionamientos o con condiciones mínimas”. Una de sus características fundamentales es la cobertura universal o muy amplia, de los integrantes de una sociedad. La otra es la incondicionalidad entendida como las condiciones definidas con criterio muy amplio. Este instrumento ha sido implementado por las economías avanzadas para cubrir las carencias de las redes de protección, para garantizar la inclusión y para enfrentar los desafíos que plantean los cambios tecnológicos y demográficos.<sup>50</sup>

Por otra parte, el Centro de Estudios de las Finanzas de la Cámara de Diputados define el ingreso básico universal como “una transferencia universal no condicionada, suficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia”, y destaca que fue concebido como un medio para combatir problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.<sup>51</sup>

Dicho Centro de Estudios subraya que, en términos más amplios, el mecanismo implica que el Estado debe proveer “a todos los ciudadanos de un ingreso suficiente para cubrir el costo mínimo de vida (por ejemplo, el equivalente al ingreso sobre la línea de pobreza), sin establecer requisitos, procedimientos, ni condiciones más que las de ser ciudadano”.<sup>52</sup>

La CEPAL recuerda que en la región de América Latina y el Caribe el debate sobre la introducción de un ingreso básico tomó fuerza a partir de la expansión de la protección social no contributiva. Desde el enfoque de derechos, su implementación

---

<sup>48</sup> *Ídem.*

<sup>49</sup> *Ídem.*

<sup>50</sup> Maura Francese y Delphine Prady. *¿Qué es el ingreso básico universal?* Diciembre de 2018. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3cgMwfP>

<sup>51</sup> Centro de Estudios de las Finanzas de la Cámara de Diputados de México. *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México.* 2018. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3vSeAO5>

<sup>52</sup> *Ídem.*

implicaría avanzar más allá de las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas que han sido aplicadas en los últimos 20 años.<sup>53</sup>

El debate público en torno a este enfoque de política social ha generado posiciones a favor y en contra de los sectores académico, político y social. Por un lado, se observa que los obstáculos que impiden que los programas de ingreso básico lleguen a los destinatarios deseados se relacionan con la capacidad administrativa, los costos de información y administración, la deficiencia de los mecanismos de focalización y el estigma social.<sup>54</sup>

Las críticas cuestionan la sostenibilidad de mantener un ingreso básico universal, particularmente al señalar los costos fiscales elevados, su eficiencia y el riesgo del derroche de recursos.<sup>55</sup> Otros identifican que los retos para los gobiernos radican en cuestiones como la viabilidad financiera y presupuestal de este mecanismo, la ambigüedad del impacto sobre los diferentes grupos poblacionales y su efecto en el combate a la pobreza.<sup>56</sup>

Por otra parte, una recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades nacionales es realizar una evaluación de las ventajas de financiar el ingreso básico universal reorientando recursos que ya se estén utilizando en otros programas de protección social o de aumentar los impuestos y contribuciones.<sup>57</sup>

En sus análisis, la CEPAL ha recalcado que en América Latina y el Caribe el ingreso garantizado universal únicamente podría implementarse con una perspectiva gradual, progresiva y apoyada en una fiscalidad con mayor recaudación y capacidad redistributiva de largo plazo. Si bien, acorde con las situaciones económicas y demográficas particulares, el organismo aclara que no es posible recomendar un modelo único de prestaciones, por lo que las posibles modalidades de implementación (por grupos de edad, territorios o niveles de ingreso) dependerían de cada país.<sup>58</sup>

En mayo de 2020 y al prever aumentos en los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, la CEPAL propuso a los países garantizar transferencias monetarias temporales inmediatas para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares para atenuar los efectos negativos de la pandemia de COVID-19.

---

<sup>53</sup> CEPAL. *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Op. cit.*

<sup>54</sup> Maura Francese y Delphine Prady. *Op. cit.*

<sup>55</sup> *Ídem.*

<sup>56</sup> Centro de Estudios de las Finanzas de la Cámara de Diputados de México. *Op. cit.*

<sup>57</sup> *Ídem.*

<sup>58</sup> CEPAL. *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Op. cit.*

Igualmente, el organismo hizo un llamado a los gobiernos para mantener estas medidas a largo plazo y de forma permanente, según sus posibilidades específicas, a fin de alcanzar tanto a las personas en situación de pobreza como a los estratos más vulnerables (personas de ingresos bajos no pobres y medios bajos). Desde su perspectiva, estas acciones podrían contribuir a avanzar hacia la garantía de universal de ingreso básico y lograr una reactivación sólida y rápida.<sup>59</sup>

En el contexto de la pandemia de COVID-19, la CEPAL también presentó la propuesta a los gobiernos de entregar un ingreso básico de emergencia (IBE), “equivalente a una línea de pobreza (costo *per cápita* de adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas) durante seis meses a toda la población en situación de pobreza en 2020”, es decir, a 215 millones de personas (34.7% de la población regional)”. Así, proyectó que esto representaría un gasto adicional de 2.1% del PIB para abarcar a todas las personas en situación de pobreza en ese año.<sup>60</sup>

### Transferencias monetarias en la región durante la pandemia de COVID-19

La CEPAL tomó nota de que, desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, 32 países adoptaron 263 medidas no contributivas de protección social para las personas más pobres y vulnerables durante 2020, tales como: 1) transferencias monetarias, 2) transferencias de especies (alimentos, mascarillas y medicamentos); 3) suspensión o exoneración en el pago de los suministros de servicios básicos; 4) medidas de protección social para trabajadores formales; y 5) otros apoyos directos a personas y familias (como alivios tributarios y control de precios, entre otros). Se calcula que las transferencias monetarias y en especie alcanzaron al 49.4% de la población de los países de la región, aunque su grado de cobertura y eficacia fue diverso.<sup>61</sup>

Es preciso señalar que la capacidad instalada de protección social en los países permitió contener y mitigar los efectos sociales de la pandemia, principalmente cuando algunos ya implementaban transferencias monetarias a familias pobres y vulnerables.<sup>62</sup>

A continuación, se presenta una tabla que enumera las transferencias monetarias que pusieron en marcha los diversos países en América Latina y el Caribe para

<sup>59</sup> CEPAL. *CEPAL propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus*. 12 de mayo de 2020. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3w5hUG1>

<sup>60</sup> *Ídem*.

<sup>61</sup> CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2020*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2QG1816>

<sup>62</sup> *Ídem*.

contener los efectos económicos y sociales del COVID-19, algunas ya existían y fueron reforzadas en la pandemia.

<b>Iniciativas de transferencias monetarias en América Latina y el Caribe</b>	
Argentina <sup>63</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de asistencia a argentinos en el exterior.</li> <li>• Reintegro del 15% para compras con tarjeta de débito.</li> <li>• Incremento de las prestaciones previsionales.</li> <li>• Ingreso Familiar de Emergencia.</li> <li>• Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE).</li> <li>• Refuerzo a beneficiarios de planes sociales.</li> <li>• Tarjeta Alimentar.</li> <li>• Beca Sostener Cultura I y II.</li> <li>• Programa Fortalecer Cultura</li> <li>• Pago extraordinario a Jubilados.</li> <li>• Convocatoria productiva y solidaria de fomento.</li> <li>• Programa de Asistencia Económica a Hogares y Residencias para personas con discapacidad.</li> <li>• Subsidio de Contención Familiar.</li> <li>• MANTA Beca para el desarrollo productivo artesanal.</li> </ul>
Belice <sup>64</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de Programa BOOST.</li> <li>• Componente de Respuesta a Emergencias de Contingencia - Transferencia monetaria para agricultoras/es.</li> <li>• Programa de ayuda al desempleo.</li> </ul>
Brasil <sup>65</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxilio de Emergencia del Gobierno Federal.</li> <li>• Transferencia anticipada del monto del Beneficio de Prestación Continuada (BPC).</li> <li>• Aumento de cobertura del Programa Bolsa Familia.</li> <li>• Ayuda de emergencia a familias indígenas del Programa Bolsa Familia.</li> </ul>
Bolivia <sup>66</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguinaldo anual de la Renta Dignidad.</li> <li>• Canasta Familiar.</li> <li>• Bono Familia.</li> <li>• Bono contra el hambre.</li> <li>• Bono Universal.</li> </ul>
Chile <sup>67</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFE Rebrote 2021.</li> <li>• Bono Covid Navidad.</li> <li>• Ingreso Familiar de Emergencia por Covid-19 (IFE).</li> <li>• Bono de Emergencia COVID-19.</li> </ul>

<sup>63</sup> CEPAL. *Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19. Argentina*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3fpIKmg>

<sup>64</sup> \_\_\_\_\_. *Belice*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3ddYVQY>

<sup>65</sup> \_\_\_\_\_. *Brasil*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3u5HI2N>

<sup>66</sup> \_\_\_\_\_. *Bolivia*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3cyMUWV>

<sup>67</sup> \_\_\_\_\_. *Chile*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3u4KVzz>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones en Acción.</li> <li>• Plan de Protección Clase Media 5: bono no reembolsable para la clase media.</li> <li>• Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por Covid-19 (IFE 2.0).</li> <li>• Plan de Protección Clase Media 2: Subsidio de arriendo a la clase media.</li> </ul>
Colombia <sup>68</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Auxilio a los trabajadores en suspensión contractual.</li> <li>• Incentivo económico para trabajadores y productores del campo mayores de 70 años.</li> <li>• Giro Social- Compensación por el Impuesto del Valor Agregado (IVA).</li> <li>• Ingreso Solidario.</li> <li>• Programa de Adultos Mayores (Colombia Mayor).</li> <li>• Jóvenes en Acción.</li> <li>• Familias en Acción.</li> <li>• Reparación administrativa a las víctimas del conflicto.</li> <li>• Giros de atención humanitaria a las víctimas del conflicto.</li> </ul>
Costa Rica <sup>69</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio por veda a pescadores.</li> <li>• Subsidio temporal a personas vendedoras de lotería.</li> <li>• Subsidio de Emergencia IMAS.</li> <li>• Adelanto de Pensiones del Régimen No Contributivo.</li> <li>• Atención por Orden Sanitaria de Aislamiento Domiciliario (COVID-19).</li> <li>• Beneficio de emergencias por gastos funerarios y pago de acta de defunción.</li> <li>• Bono Proteger.</li> </ul>
Curazao <sup>70</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos sociales para personas que perdieron su empleo.</li> <li>• Pagos sociales para resistir/subsistir/perdurar.</li> </ul>
Cuba <sup>71</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación monetaria temporal para pago de servicios básicos.</li> </ul>
Ecuador <sup>72</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensación económica para familias que han visto afectado sus ingresos.</li> <li>• Bono de Apoyo Nutricional.</li> <li>• Bono de protección familiar por emergencia sanitaria.</li> </ul>
El Salvador <sup>73</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono/subsidio de 300 dólares.</li> </ul>
Guatemala <sup>74</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor, ampliación cobertura.</li> <li>• Apoyo al Comercio Popular.</li> <li>• Fondo de Asistencia en caso de fallecimiento por COVID-19 en el extranjero.</li> <li>• Bono Familia.</li> </ul>

<sup>68</sup> \_\_\_\_\_. *Colombia*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3rBPhMW>

<sup>69</sup> \_\_\_\_\_. *Costa Rica*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3w7In5D>

<sup>70</sup> \_\_\_\_\_. *Curacao*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3u1GDsT>

<sup>71</sup> \_\_\_\_\_. *Cuba*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3sDxrun>

<sup>72</sup> \_\_\_\_\_. *Ecuador*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/31s8VR7>

<sup>73</sup> \_\_\_\_\_. *El Salvador*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2PiZCjJ>

<sup>74</sup> \_\_\_\_\_. *Guatemala*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3u49AnR>

Honduras <sup>75</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono Único.</li> <li>• Bono solidario a trabajadores del transporte.</li> </ul>
México <sup>76</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.</li> <li>• Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.</li> <li>• Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca).</li> <li>• Programa Sembrando Vida.</li> </ul>
Panamá <sup>77</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vale Panamá.</li> <li>• Plan Panamá Solidario.</li> </ul>
Paraguay <sup>78</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio Pytyvõ 2.0.</li> <li>• Programa de Seguridad Alimentaria Ñangareko.</li> <li>• Subsidio Pytyvõ.</li> <li>• Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza.</li> <li>• Programa Tekopora.</li> </ul>
Perú <sup>79</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono 200 soles para niños.</li> <li>• Bono Orfandad.</li> <li>• Bono Universal Familiar.</li> <li>• Bono para trabajadores en suspensión perfecta.</li> <li>• Bono Yo me quedo en Casa / Bono 760 soles / Bono Urbano.</li> <li>• Pensiones no-contributivas Pensión 65 y CONTIGO.</li> <li>• Subsidio para trabajadores culturales independientes.</li> <li>• Bono rural.</li> <li>• Aumento cobertura programa CONTIGO.</li> <li>• Adelanto de transferencia a usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.</li> <li>• Bono para independientes.</li> <li>• Segundo Bono Familiar Universal.</li> <li>• Apoyo económico para migrantes venezolanos.</li> </ul>
República Dominicana <sup>80</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Quédate en casa.</li> <li>• Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (Pa' Ti).</li> </ul>
Sint Maarten <sup>81</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cupón de alimentación - St. Maarten Support Relief Plan (SSRP).</li> </ul>
Surinam <sup>82</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo financiero para personas con discapacidad.</li> <li>• Beneficio General por hijo.</li> </ul>

<sup>75</sup> \_\_\_\_\_. *Honduras*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3m1Dwya>

<sup>76</sup> \_\_\_\_\_. *México*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/39oH5cT>

<sup>77</sup> \_\_\_\_\_. *Panamá*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3u7tIWu>

<sup>78</sup> \_\_\_\_\_. *Paraguay*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/39mKEjC>

<sup>79</sup> \_\_\_\_\_. *Perú*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2PIZS76>

<sup>80</sup> \_\_\_\_\_. *República Dominicana*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3wacIk5>

<sup>81</sup> \_\_\_\_\_. *Sint Maarten*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/39pa00r>

<sup>82</sup> \_\_\_\_\_. *Suriname*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3wacIk5>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición General de Vejez.</li> <li>• Asistencia financiera para hogares vulnerables.</li> <li>• Beneficio económico para desempleados</li> </ul>
Uruguay <sup>83</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación Familiar - Plan de Equidad.</li> <li>• Canasta de Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta).</li> <li>• Subsidio para Artistas.</li> <li>• Tarjeta Uruguay Social (TUS).</li> <li>• Alimentación escolar.</li> </ul>
Venezuela <sup>84</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono Disciplina y Conciencia.</li> <li>• Bono Padre Bolívar 2020.</li> <li>• Bono Victoria de Carabobo.</li> <li>• Bono “Quédate en casa”.</li> <li>• Bono Salud y Vida.</li> <li>• Bono “Disciplina y Solidaridad”.</li> <li>• Bono Cuidar y Cuidarse.</li> <li>• Bono Normalidad Relativa.</li> <li>• Bono “Conciencia y Responsabilidad”.</li> <li>• Bono Semana Santa.</li> <li>• Incremento de los montos de los programas de protección social.</li> </ul>

El informe Panorama Social de América Latina 2020, publicado por la CEPAL, ofrece los siguientes datos:<sup>85</sup>

1. En 2020, el gasto en protección social no contributiva de los países de la región aumentó en respuesta a la pandemia, con compromisos de recursos que se ejecutaron un 73% entre marzo y agosto de 2020, derivado de la urgencia de proteger el ingreso y el consumo de las familias afectadas.
2. El esfuerzo en términos de recursos adicionales y de ajustes presupuestarios para financiar estas medidas alcanzó unos 86.214 millones de dólares durante 2020.
3. En el promedio simple, este gasto fue equivalente a 78 dólares por habitante y representó el 1.25% del PIB de 2019, es decir, 1.9 veces la proporción media de recursos del PIB ejecutada en los programas de transferencias condicionadas y pensiones sociales en 2018.

En su análisis, la CEPAL señala que es imperativo construir un Estado de bienestar capaz de garantizar y ampliar el acceso a servicios públicos universales y de calidad, por ejemplo, en educación y salud, así como considerar medidas

<sup>83</sup> \_\_\_\_\_. *Uruguay*. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3ruvIM9>

<sup>84</sup> \_\_\_\_\_. *Venezuela*. Consultado el 29 de marzo de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3cw9jEf>

<sup>85</sup> CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2020*. *Op. cit.*

relacionadas con un ingreso básico universal, las transferencias universales para la infancia, la expansión de las pensiones sociales y el derecho a un trabajo decente.<sup>86</sup> Los datos recientes de la CEPAL proyectan que 78 millones de personas, equivalente a 12.5% de la población de América Latina, sufrieron pobreza extrema en 2020. Esto significó un aumento de 8 millones más en comparación con 2019 y uno de los mayores niveles en 20 años.<sup>87</sup>

A la par, la cifra total de personas pobres ascendería a 209 millones a finales de 2020, lo que representarían 22 millones más que en 2019. La tasa de desempleo regional se ubicó en 10.7% en 2020 frente a 8.1% en 2019. En vista de esto, la CEPAL llamó a mantener las transferencias monetarias de emergencia a lo largo de 2021 para seguir cubriendo las necesidades básicas y apoyar la recuperación.<sup>88</sup>

En su más reciente informe, la CEPAL señala que, en 2020, las transferencias de emergencia a los sectores más vulnerables permitieron mitigar el alza de la pobreza en América Latina y el Caribe. Estas transferencias beneficiaron a 326 millones de personas, es decir, a 49.4% de la población. No obstante, la desigualdad en la distribución del ingreso se incrementó (2.9% del índice de Gini). En 2020, la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó a un 40.4% de la población, lo que significa que aumentó 6.5 puntos porcentuales más que en 2019. En términos de población, estos porcentajes refieren que “hubo 44 millones de personas más en inseguridad alimentaria moderada o grave en la región, y 21 millones pasaron a sufrir inseguridad alimentaria grave”.<sup>89</sup>

En el primer cuatrimestre de 2021, veinte países de la región anunciaron la extensión de las transferencias de emergencia por 10 mil millones de dólares (0.26% del PIB de 2020). Según la CEPAL, si se continuaba con este nivel de gasto en los meses restantes del año (2021), el gasto en transferencias anual sería de solo 0.78% del PIB de 2020, lo que representaría la mitad del gasto de 2020 (1.55% del PIB). Con base en estos datos, la CEPAL observa que la cobertura es menor, alcanzando solo a 231 millones de personas, equivalente a 29% de la población, comparado con los 326 millones de habitantes (49.4% de la población) alcanzada en 2020.<sup>90</sup>

Para 2022, la CEPAL proyecta que la región crecerá 2.9% en promedio, lo cual representa una desaceleración frente a la tasa estimada de 5.2% en 2021.

<sup>86</sup> *Ídem.*

<sup>87</sup> ONU. *Pobreza en América Latina, COVID-19, desperdicio de alimentos... Las noticias del jueves.* 4 de marzo de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2QSB9h>

<sup>88</sup> *Ídem.*

<sup>89</sup> CEPAL. *Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia.* 8 de julio de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en: <https://bit.ly/2XY7FGD>

<sup>90</sup> *Ídem.*

Asimismo, considera que los problemas estructurales que frenaban el crecimiento económico de América Latina y el Caribe, los cuales fueron profundizados en la pandemia, tendrán un impacto en la recuperación de la actividad económica y en mercados laborales, más allá del repunte del crecimiento de 2021 y 2022.

### *El ingreso básico y las mujeres ante el COVID-19*

Los informes de la CEPAL mencionan que las mujeres han sido fuertemente impactadas a causa de la pandemia, en la que 14 millones de ellas en edad de trabajar han perdido su empleo en 9 países de la región. Según datos de la Comisión, el 56.9% de las mujeres trabaja en sectores de más alto riesgo de pérdida de empleo, informalidad y bajos ingresos. Aquellas que tienen bajos ingresos enfrentan principalmente dos limitantes: autonomía económica y acceso a internet. Además, el 39% de este grupo en la región no cuenta con ingresos propios y 46 millones de hogares no tienen conexión a internet.<sup>91</sup>

Ante esta situación, la CEPAL propone la entrega de una canasta básica digital que brinde a las mujeres acceso a Internet y a las tecnologías, con el fin de revertir las barreras socioeconómicas. Con esta propuesta, 1 de cada 4 mujeres se beneficiaría en la región. Para la población femenina que perdió su empleo durante la crisis sanitaria, la Comisión plantea el garantizar un ingreso básico de emergencia por 3 y 6 meses, equivalente a una línea de pobreza;<sup>92</sup> y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), especialmente aquellas lideradas por mujeres emprendedoras.<sup>93</sup>

La CEPAL estima que la tasa ocupacional podría incrementarse de 57.7% en 2020 a 61.1% en 2021, es decir, que aumente 3.4 puntos porcentuales. De igual manera, prevé que la tasa laboral de los hombres se recupere a niveles similares a los que se registraban antes de la pandemia. Por el contrario, proyecta que las mujeres alcancen tasas de participación similares a las del año 2006 (49%).<sup>94</sup>

Ante este panorama, la Comisión afirma que muchas mujeres que perdieron el empleo en 2020 no han vuelto a buscarlo, debido a la sobrecarga de las demandas

---

<sup>91</sup> CEPAL. *Alicia Bárcenas llama a desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género y construir de cuidado para un futuro más igualitario, sostenible y resiliente*. 20 de mayo de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en: <https://bit.ly/3zLUMwL>

<sup>92</sup> *Ídem*.

<sup>93</sup> CEPAL. *Alicia Bárcena: Llamamos a acelerar el paso hacia una justicia económica, climática y de género y transitar hacia una sociedad del cuidado*. 6 de julio de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en: <https://bit.ly/3zPQ1SX>

<sup>94</sup> CEPAL. *Informe Especial. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. 8 de julio de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en: <https://bit.ly/3kPSUi4>

de cuidados en los hogares en un contexto de cierre de establecimientos educativos, así como de la reducción o carencia de servicios de cuidados.

Por ello, la CEPAL recalca la necesidad de dar solución a los problemas estructurales de la región relacionados con la desigualdad, la informalidad y la pobreza, ya que éstos vulneran la autonomía económica, física y política de las mujeres. Asimismo, reitera que se requiere avanzar hacia nuevos pactos sociales para la igualdad y la sostenibilidad en época de crisis, los cuales deben “estar centrados en el bienestar y los derechos, y basados en el diálogo amplio y participativo para un cambio estructural”.<sup>95</sup>

### México

El Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se activó en 2019 y busca beneficiar a 8.5 millones de personas de 65 años. El gobierno federal anunció que el monto actual (2 mil 700 pesos) se incrementará gradualmente hasta llegar al doble en 2024.<sup>96</sup>

En julio de 2021, el Gobierno mexicano presentó la estrategia de incorporación, inscripción y distribución del programa de Pensión antes mencionado. En la presentación se anunció que se buscará incorporar a 2 millones 228 mil 854 adultos mayores de dicha fecha hasta abril de 2022. Asimismo, reafirmó su compromiso de que todas las personas mayores de 65 años reciban de manera universal la pensión sin importar su condición social. Además, informó que de “enero a agosto de 2021, el pago de pensiones ha representado una inversión de 91 mil 136 millones de pesos”.<sup>97</sup>

Por otra parte, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad tiene como fin beneficiar a un millón de niñas y niños con discapacidad permanente, teniendo como prioridad a la población indígena y a las personas más pobres en zonas urbanas. A través de este programa se asigna 2 mil 550 pesos de manera directa y cada dos meses.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> CEPAL. *Alicia Bárcenas llama a desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género y construir de cuidado para un futuro más igualitario, sostenible y resiliente*. 20 de mayo de 2021. *Op. cit.*

<sup>96</sup> El Economista. *Anuncia López Obrador aumento en la pensión de adultos mayores*. 21 de marzo de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3dcuzOs>

<sup>97</sup> AMLO. *Presentan estrategia de incorporación de personas adultas mayores de 65 años al programa de pensiones*. 19 de julio de 2021. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en: <https://bit.ly/3ESt7Om>

<sup>98</sup> Presidencia de la República. *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad*. s. l. s. f. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2PlzrJd>

A su vez, el Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca) tiene como población objetivo a los pequeños productores pesqueros / acuícolas inscritos en el Padrón de Productores de Pesca y Acuicultura. El monto de apoyo es de 7 mil 200 pesos por beneficiario entregado en una o más emisión. Asimismo, busca incentivar la producción de ostión, trucha, tilapia y camarón.<sup>99</sup> El año pasado se autorizó la dispersión de 1,392 millones de pesos en beneficio de 193 mil 200 pescadores y acuicultores.<sup>100</sup>

En 2020, el Programa Sembrando Vida abarcó a 20 entidades federativas y su población objetivo son las personas con mayoría de edad que habitan en localidades rurales y con niveles de rezago social. Éstas deben ser propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.<sup>101</sup> Las personas inscritas reciben un apoyo 5 mil pesos, de los cuales 500 pesos se destinan como ahorro, 450 pesos se asignan a una cuenta de ahorro de una institución financiera y 50 pesos al Fondo de Bienestar.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. *Publica Agricultura los lineamientos de operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura*. 26 de marzo de 2020. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3fwd7Y7>

<sup>100</sup> Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. *Adelantará Gobierno de México incentivos del Componente de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca)*. 7 de abril de 2020. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/2PjAp90>

<sup>101</sup> Secretaría de Bienestar. *Programa Sembrando Vida*. 6 de noviembre de 2020. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/31w0EeG>

<sup>102</sup> Presidencia de la República. *Sembrando Vida*. s. l. s. f. Consultado el 30 de septiembre de 2021 en la URL: [https://presidente.gob.mx/sembrando-vida/#:~:text=Apoyos%20econ%C3%B3micos,00%2F100%20M.N.\)%20mensuales](https://presidente.gob.mx/sembrando-vida/#:~:text=Apoyos%20econ%C3%B3micos,00%2F100%20M.N.)%20mensuales).

## IMPACTO LABORAL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES Y PROTECCIÓN AL TRABAJADOR

### Nota Informativa<sup>103</sup>

#### Resumen

La presente nota informativa expone algunos impactos en el mercado laboral de los tratados internacionales de libre comercio, retoma argumentos de organizaciones y gobiernos tanto negativos como positivos de ellos.

#### Introducción

A principios de los años noventa, América Latina y el Caribe vivía una serie de desequilibrios fiscales y una crisis en su balanza de pagos. El crecimiento se encontraba prácticamente estancado. Después de que el producto interno bruto (PIB) per cápita aumentara un 2,4% promedio anual durante las décadas anteriores, su crecimiento se redujo hasta un promedio anual de 0,6% en los años ochenta<sup>104</sup>. La inflación, uno de los principales problemas de la región, alcanzó un promedio anual del 30% en los años setenta a un 228% en los ochenta. Los indicadores de la deuda externa también se volvieron preocupantes, con un promedio cercano al 100% del PIB, y muchos países cayeron en *default*<sup>105</sup>.

Ante esa situación los países adoptaron soluciones más orientadas al mercado, optando por un amplio paquete de reformas de política conocido con el nombre del Consenso de Washington formado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Oficina del Tesoro de Estados Unidos. Las recomendaciones pretendían conseguir aspectos como liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, reformar la intervención del Estado o atraer capital extranjero a los países<sup>106</sup>.

El Consenso de Washington consideró dos causas fundamentales que habían provocado la crisis de Latinoamérica. Por un lado, el proteccionismo y el excesivo

<sup>103</sup> Nota elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

<sup>104</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “*DE PROMESAS A RESULTADOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL. Lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*”. Consultado el 16 de noviembre de 2021 en la URL: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De\\_promesas\\_a\\_resultados\\_en\\_el\\_comercio\\_internacional\\_Lo\\_que\\_la\\_integraci%C3%B3n\\_global\\_puede\\_hacer\\_por\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De_promesas_a_resultados_en_el_comercio_internacional_Lo_que_la_integraci%C3%B3n_global_puede_hacer_por_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf)

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Economipedia, *Consenso de Washington*. Consultado el 16 de noviembre de 2021 en la URL: <https://economipedia.com/definiciones/consenso-de-washington.html>

intervencionismo del Estado, y por otro, la incapacidad del gobierno para controlar el déficit público, y para revertirlas recomendaron las siguientes 10 medidas<sup>107</sup>:

1. **Disciplina fiscal:** Se consideró que los altos déficits que habían acumulado casi todos los países de América Latina habían conducido a desequilibrios macroeconómicos que hicieron entrar a la región en problemas inflacionarios.
2. **Reordenación de las prioridades del gasto público:** Para hacer frente al déficit fiscal se optó por reducir el gasto, más concretamente, redistribuirlo desde subsidios no justificados hacia la sanidad, la educación e infraestructuras.
3. **Reforma tributaria:** Basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados. Es decir, el impuesto adicional que se pagaba por disponer de más renta era bajo.
4. **Liberalización de las tasas de interés:** Para que fuesen establecidas por el mercado.
5. **Tipo de cambio marcado,** también, por el mercado.
6. **Liberalización del comercio:** Para llevar a cabo una política económica orientada al exterior también se creyó necesario liberalizar las importaciones. La idea de proteger las industrias nacionales frente a “las de fuera”, se consideró un obstáculo al crecimiento.
7. **Liberalización de la inversión extranjera directa:** Y así aportar capital, tecnología y experiencia.
8. **Privatización:** Se basaban en la idea de que la industria privada está gestionada más eficientemente que las empresas estatales.
9. **Desregulación:** Se consideró una manera de fomentar la competencia en América Latina, ya que era donde se encontraban las economías más reguladas del mundo.
10. **Derechos de propiedad:** En una región donde los derechos de propiedad eran muy inseguros, se optó por implantar unos derechos garantizados como en EEUU.

### *Tratados de Libre Comercio*

Desde el llamado El Consenso de Washington, los Tratados de Libre Comercio forman parte de la estrategia comercial de los gobiernos latinoamericanos y suelen ser de largo plazo ya que se considera que es la única forma de consolidar mercados para los productos nacionales con el fin de desarrollar una oferta competitiva, que a su vez genere más y mejores empleos sobre todo en aquellos

---

<sup>107</sup> *Ibidem.0*

países cuyos mercados locales, por su reducido tamaño, ofrecen escasas oportunidades de negocios y, por tanto, de creación de éstos<sup>108</sup>.

Entre los argumentos que manejan los gobiernos para formar parte de los tratados, es que traen consigo beneficios no sólo de tipo comercial, sino que son positivos para la economía en su conjunto al permitir reducir y en muchos casos eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas. Además, facilitan el incremento del flujo de inversión extranjera, al otorgar certidumbre y estabilidad en el tiempo a los inversionistas<sup>109</sup>.

Por otro lado, agregan que ayudan a competir en igualdad de condiciones con otros países que han logrado ventajas de acceso mediante acuerdos comerciales, así como a obtener ventajas sobre los países que no han negociado acuerdos; y, finalmente, fomentan la creación de empleos derivados de una mayor actividad exportadora. Asimismo, hacen posible reducir la volatilidad del crecimiento, el nivel de riesgo-país y el costo de financiamiento de la actividad privada en general<sup>110</sup>.

Sin embargo, no todos los sectores de la economía se benefician de igual manera con los tratados de libre comercio. Los resultados de empleo y desigualdad se quedaron cortos en relación con las expectativas. Además, las condiciones internacionales cambiaron ocasionando que países como México que experimentaron aumentos palpables del empleo en los años noventa –ganancias netas del 14% en el trabajo formal en la manufactura a partir del TLCAN–, terminaran con esta situación ante la fuerte competencia de Asia y las tecnologías que ahorran mano de obra, lo que puso fin a ese crecimiento<sup>111</sup>.

Los acuerdos comerciales, además de mantener el comercio como motor del crecimiento, deberían de ir acompañados de una agenda complementaria urgente que abarque desde políticas del mercado laboral, institucionales, logísticas y productivas hasta los nuevos desafíos planteados por la tecnología<sup>112</sup>. Sin embargo, no pueden subestimarse las oportunidades del comercio electrónico, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los acuerdos comerciales modifican las condiciones en las cuales se desarrolla la vida económica de los países, ciertas veces expandiendo y otras contrayendo las

---

<sup>108</sup> Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Perú, “ACUERDOS COMERCIALES”. Consultado el 16 de noviembre de 2021 en la URL: [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101051&lang=es-ES&view=article&id=474](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101051&lang=es-ES&view=article&id=474)

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. Cit.*

<sup>112</sup> *Ibidem*.

actividades existentes antes de ellos y creando o modificando las condiciones de abastecimiento de bienes y servicios de uso intermedio y final.<sup>113</sup>

Al ser los tratados de libre comercio (TLC) un acuerdo comercial vinculante que suscriben dos o más países para acordar la concesión de preferencias arancelarias mutuas y la reducción de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios con el fin de profundizar la integración económica de los países firmantes, se incorporan, además de los temas de acceso a nuevos mercados, otros aspectos normativos relacionados al comercio, tales como propiedad intelectual, inversiones, políticas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, asuntos laborales, disposiciones medioambientales y mecanismos de defensa comercial y de solución de controversias. Los TLC tienen un plazo indefinido, es decir, permanecen vigentes a lo largo del tiempo por lo que tienen carácter de perpetuidad<sup>114</sup>.

La misma Comisión considera que el fin último es la mejora en el bienestar de la gente de los países firmantes y sus efectos pueden ser muy variados, pero dado que los acuerdos comerciales suelen venir acompañados de otras reformas, el efecto del acuerdo no es fácil de predecir y es necesario realizar los ajustes legales para proteger a la población. La CEPAL añade que en los acuerdos comerciales siempre existen ganadores y perdedores.<sup>115</sup> Ello depende de los elementos de negociación que generalmente terminan imponiendo las condiciones, tales como apertura comercial generalizada, bajos aranceles y las crecientes concesiones con la creencia de que ello les permitirá promover entrada de capitales y, así, tener elemento de inversión y crecimiento en sus países.

Los tratados comerciales generalmente no introducen medidas compensatorias que enmienden los diferenciales de productividad y competitividad; de igual forma, tampoco se incorpora el movimiento de mano de obra entre los países firmantes, ni las cuestiones laborales y ambientales. La CEPAL apunta que los gobiernos de América Latina no pueden condicionar la presencia de la inversión extranjera directa; además, no les pueden obligar a producir los bienes que el país requiere, sino que es decisión de las transnacionales ubicarse en los sectores de su interés.

Añade que, los países latinoamericanos no tienen condiciones productivas y financieras para salir exitosos, por esto se desindustrializan, van incrementado el desempleo, en consecuencia, se profundiza el subdesarrollo y su vulnerabilidad<sup>116</sup>.

Expertos del Banco Interamericano de Desarrollo en libre comercio sugieren que esta práctica se puede beneficiar con los diferentes acuerdos institucionales para

---

<sup>113</sup> CEPAL “Evaluación del impacto de acuerdos comerciales Metodologías, experiencia internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo”. Consultado el 12 de noviembre de 2021 en la URL: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45070/S1901153\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45070/S1901153_es.pdf)

<sup>114</sup> *Ibidem.*

<sup>115</sup> *Ibidem.*

<sup>116</sup> *Ibidem.*

gestionar la política comercial y tener un poderoso impacto, además de contribuir a asegurar que las políticas reflejen el bien común, en lugar de intereses estrechos.

Agregan que casi tres cuartas partes de los habitantes de América Latina siguen apoyando un aumento del comercio con otros países. Sin embargo, muchos pueden verse fácilmente convencidos por la retórica anticomercio, sobre todo cuando se destaca el potencial de pérdida de empleos. Recomiendan ir más allá del sector manufacturero, a menudo sobrevalorado, para incluir otros sectores como los servicios, e incluso la agricultura, cuyo rápido crecimiento de la productividad y desarrollo tecnológico ofrecen valiosas oportunidades para la exportación de productos en los que la región tiene ventajas comparativas.

### México

En los últimos años se han presentado modificaciones constitucionales en el país para fortalecer los derechos laborales, como en la reforma de 2017 en la que se estableció un nuevo sistema de justicia mediante la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces del trabajo a nivel federal y estatal, así como la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Sindical. Posteriormente, en 2019, se integraron ámbitos relacionados con la negociación colectiva, democracia y transparencia sindical, y administración de justicia.<sup>117</sup>

A raíz de la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) el 1 de julio de 2020, el capítulo 23 del acuerdo establece lineamientos referentes: a la eliminación de la discriminación y violencia en el trabajo, así como del trabajo forzoso e infantil; la regulación de salarios mínimos y horas laborales, además de la seguridad y salud en el empleo; trabajadores migrantes; inspección laboral; subcontratación; y, democracia y libertad sindical.<sup>118</sup>

Cabe mencionar que en el acuerdo comercial se instituyó el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en instalaciones específicas (MLRR) para la resolución de controversias. De acuerdo con un documento de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, y de Economía, las características principales de este nuevo tipo de mecanismo son:<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Deloitte. *T-MEC: los retos laborales para México*. 18 de septiembre de 2020. Consultado el 16 de noviembre de 2021, en la URL: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articles/retos-laborales-del-TMEC-en-mexico.html>

<sup>118</sup> El Economista. *¿Cuáles son los 6 ejes laborales que observan nuestros socios comerciales en el T-MEC?* 27 de septiembre de 2021. Consultado el 16 de noviembre de 2021, en la URL: <https://www.economista.com.mx/empresas/Cuales-son-los-6-ejes-laborales-que-observan-nuestros-socios-comerciales-en-el-T-MEC-20210927-0087.html>

<sup>119</sup> Gobierno de México. *T-MEC y su Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida: una Guía de Acción para México*. Enero de 2021. Consultado el 16 de noviembre de 2021, en la URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607972/T-MEC\\_Y\\_SU\\_MECANISMO\\_LABORAL\\_5\\_DE\\_ENERO\\_V2\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607972/T-MEC_Y_SU_MECANISMO_LABORAL_5_DE_ENERO_V2__1_.pdf)

- Diseñado para reparar violaciones a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva en empresas que produzcan bienes o presten servicios que sean objeto de comercio entre los países del T-MEC.
- Las sanciones comerciales solo se imponen a los bienes o servicios producidos en una instalación en concreto que deniega estos derechos a sus trabajadores, y no a sectores productivos completos.
- Plazos muy breves. La resolución de un caso puede llevar menos de cuatro meses.
- Para el caso de México, basta con la presunción de una denegación de derechos para que se active el MLRR. La carga de la prueba recae en el país demandado.
- De llegar a conformarse un panel, los tres árbitros independientes e imparciales que lo conforman pueden solicitar la realización de una visita al centro de trabajo observado que permita contar con mayor evidencia para dirimir la controversia.
- Las sanciones pueden ir desde la imposición de aranceles hasta el bloqueo a la importación.

## DIMENSIÓN SOCIAL DE LA NUEVA NORMALIDAD: CONTRADICCIONES Y ALTERNATIVAS

### Nota Informativa<sup>120</sup>

#### Resumen

La nota informativa ofrece diversos datos sobre el panorama económico y social en América Latina y el Caribe, teniendo en consideración los efectos de la pandemia de COVID-19 en los grupos más vulnerables, como las mujeres, jóvenes, niños y niñas. Posteriormente se presentan las recomendaciones emitidas en el “Marco de la Organización de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19” y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para implementar acciones bajo una visión de sostenibilidad ambiental, igualdad de género y una mejor reconstrucción, dado que no se “volverá a la antigua normalidad”.

#### Introducción

La pandemia de COVID-19 generó una crisis de salud global sin precedentes, la cual impactó en la economía, el comercio y el empleo, creando una “recesión histórica con niveles récord de privación y desempleo”. La combinación y gravedad de estos elementos supuso, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, una crisis que lesionó las dimensiones social, humana, humanitaria, de subsistencia y de desarrollo, con afectaciones más graves para las personas más pobres y vulnerables, especialmente las mujeres, jóvenes, niños y niñas, incluso con implicaciones intergeneracionales para las familias más rezagadas.<sup>121</sup>

Además de la saturación de los sistemas de salud, la propagación de la COVID-19 evidenció las respuestas más limitadas en aquellos países con esquemas sanitarios con mayores grados de fragmentación, segmentación y debilidad. En términos generales, en 2020, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) alertó que la mitad del mundo no contaba con una cobertura completa de los servicios de salud esenciales y alrededor de 100 millones de personas se veían amenazadas por la pobreza extrema debido al costo de los servicios de salud.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

<sup>121</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. *Una nueva normalidad: La ONU establece una hoja de ruta para levantar las economías y salvar empleos después de COVID-19*. 27 de abril de 2020. Consultado el 21 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/39mVISU>

<sup>122</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19*. abril de 2020. Consultado el 21 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3tZkNHs>

A la par, el año pasado, la ONU reportó que 821 millones de personas padecían hambre crónica. De ellas, más de 100 millones de personas en más de 50 países sufrían niveles de hambruna en situación de emergencia.<sup>123</sup>

Según la ONU, unos 4,000 millones de personas, equivalente a 55% de la población mundial, incluidos dos de cada tres niños, contaban con una protección social inadecuada o carecían de ella, eso sin contar las afectaciones por el cierre de escuelas. En medio de esta crisis y ante el deterioro del empleo, se hizo evidente que tendría secuelas más profundas para los trabajadores independientes, agrícolas y para aquellos que se encontraban en la economía informal. Estos últimos representaban el 60% de la mano de obra mundial.<sup>124</sup>

### *Panorama en América Latina y el Caribe*

Además de resaltar que en el contexto mundial se agudizaron las asimetrías económicas, sociales y ambientales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó que la pandemia provocó que la economía en la región sufriera la mayor contracción del Producto Interno Bruto (PIB) desde 1900 (6.8%) y registrara el peor desempeño en comparación con otras zonas en desarrollo.<sup>125</sup>

Ahora bien, en su reciente informe titulado “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe”, la CEPAL elevó la estimación de crecimiento promedio para la región a 5.2% en 2021, luego de proyectar una contracción de 6.8% en 2020 derivada de los efectos adversos por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, el organismo indica que esta “expansión no alcanzará para asegurar un crecimiento sostenido ya que los impactos sociales de la crisis y los problemas estructurales de la región se han agudizado y se prolongarán durante la etapa de recuperación”.<sup>126</sup>

En 2022, la región crecerá 2.9% en promedio, lo que implica una desaceleración respecto del rebote de 2021. En estas cifras inciden además las incertidumbres derivadas de los avances desiguales en los procesos de vacunación y la respectiva capacidad de los países para revertir los problemas estructurales. Todos estos elementos repercuten negativamente en la recuperación de la actividad económica y los mercados laborales.<sup>127</sup>

En otro plano, América Latina y el Caribe es la región con el mayor peso de la deuda externa en el PIB (56.3%) y con el mayor servicio de la deuda externa en términos de exportaciones de bienes y servicios (59%), lo que reduce el espacio fiscal y

---

<sup>123</sup> *Ídem.*

<sup>124</sup> *Ídem.*

<sup>125</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe*. Julio de 2021. Consultado el 23 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3o2jA1q>

<sup>126</sup> CEPAL. *Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia*. 8 de julio de 2021. Consultado el 23 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3kAQfsx>

<sup>127</sup> *Ídem.*

amenaza la recuperación y el crecimiento a futuro. Las remesas familiares aumentaron un 8% en 2020 y a principios de 2021, esta tendencia positiva se aceleró con un alza de 21%.<sup>128</sup>

Igualmente, en 2020, las remesas en los países de Centroamérica y la República Dominicana alcanzaron un monto equivalente al 10.1% del PIB, frente al 8.7% en 2019. Estos flujos fueron especialmente relevantes para las economías de El Salvador (24.1% del PIB), Honduras (23.6%), Nicaragua (14.7%) y Guatemala (14.6%).<sup>129</sup>

En cuanto a los mercados laborales, la CEPAL señala que “las tasas de ocupación y de participación laboral disminuyeron en 2020, mientras que la tasa de desocupación aumentó mucho más que en crisis anteriores”. Sus efectos fueron más agudos para el empleo femenino, juvenil e informal.<sup>130</sup>

Al respecto, entre 2019 y 2020, la cifra de personas ocupadas se redujo a 24,827,000, de las cuales casi 13,000,000 eran mujeres. Así, la tasa de desempleo femenino fue de 11.9% y su tasa de participación en el mercado laboral disminuyó de 51.4% en 2019 a 46.9% en 2020. A la par, las mayores pérdidas de empleos se dieron en el sector de los hogares particulares (20.9%), donde trabajaban entre 11 y 13 millones de mujeres en 2019. En países como Chile, Colombia y Costa Rica, esta caída dejó a 4 de cada 10 trabajadoras domésticas sin empleo.<sup>131</sup>

La CEPAL estima que la tasa de participación laboral se incrementará de 57.7% en 2020 al 61.1% en 2021, si bien en el caso de los hombres se recuperarían los niveles similares a los que registraban antes de la crisis, mientras las mujeres alcanzarían tasas de participación similares a las de 2006 (49%). En la pandemia, ellas tuvieron una sobrecarga en los cuidados remunerados y no remunerados y representaron el 73% del total de quienes trabajan en el sector de la salud. Por otra parte, en 7 de 8 países de la región, el grupo etario más afectado por la reducción del empleo durante la pandemia fue el de las personas jóvenes.<sup>132</sup>

El organismo regional recalca que, aunque en 2020, los países de América Latina y el Caribe anunciaron medidas fiscales sin precedentes que promediaron el 4.6% del PIB para atenuar los efectos negativos de la pandemia, éstas no fueron suficientes para cerrar y evitar el aumento de la desigualdad, la pobreza, las brechas de género, la informalidad, el espacio fiscal limitado, la baja productividad y la fragmentación de los sistemas de protección social y salud.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> *Ídem.*

<sup>129</sup> *Ídem.*

<sup>130</sup> *Ídem.*

<sup>131</sup> *Ídem.*

<sup>132</sup> *Ídem.*

<sup>133</sup> *Ídem.*

En otra cuestión, el número de las personas cotizantes a los sistemas de pensiones en 11 países latinoamericanos disminuyó un 5.3%, comparando los datos para el cuarto trimestre (octubre-diciembre) de 2020 y de 2019, pero la caída fue mayor entre las contribuyentes mujeres.<sup>134</sup>

En datos específicos, la tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 12.5% (78 millones de personas) y la de pobreza el 33.7% (209 millones de personas) en 2020. La desigualdad en la distribución del ingreso se tradujo en un incremento del 2.9% en el índice de Gini, mientras que la incidencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó al 40.4% de la población.<sup>135</sup>

Entre 2019 y 2020, el tamaño de los estratos de ingresos medio-intermedio y medio-bajo se redujo en 3.5 puntos porcentuales. De esta forma, las transferencias de emergencia llegaron a 326 millones de personas (49.4% de la población regional).<sup>136</sup>

En materia educativa, en solo 7 de los 33 países de la región, las escuelas funcionaron completamente y, en contraste, la interrupción de la escolaridad presencial afectó a 167 millones de estudiantes de todos los niveles educativos, lo cual favoreció retrasos y aumento de brechas en los logros de aprendizajes. Así, 3.1 millones de jóvenes, niñas y niños fueron excluidos de la educación, mientras que la pobreza infantil habría afectado al 51.3% de este grupo.<sup>137</sup>

De manera contundente, la CEPAL insiste en que las medidas de recuperación mantienen a la región “en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural, manteniendo la incoherencia entre los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los del Acuerdo de París, con sus declaraciones de apoyo, y los objetivos reales de los programas de gasto e inversión”. La falta de transformaciones estructurales va a impedir que América Latina se acerque a nuevo estilo de desarrollo y al fallido cumplimiento o logro parcial de dichas iniciativas internacionales.<sup>138</sup>

Este panorama complejo en todo el mundo y en las regiones ha despertado la preocupación de los países y de los organismos. En abril de 2020, se presentó el “Marco de la Organización de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19”. Esta hoja de ruta invita a los países a reconocer que “todas personas deben tener acceso a servicios sociales y protección social; los empleos, las empresas y los medios de subsistencia deben protegerse, y se debe poner en marcha lo antes posible una recuperación segura y equitativa de las sociedades y las economías, con el objetivo a largo plazo de

---

<sup>134</sup> *Ídem.*

<sup>135</sup> *Ídem.*

<sup>136</sup> *Ídem.*

<sup>137</sup> *Ídem.*

<sup>138</sup> *Ídem.*

orientar las economías hacia una trayectoria sostenible, con igualdad de género y neutralidad en emisiones de carbono”.<sup>139</sup>

Las líneas de trabajo de este Marco de la ONU buscan concentrar las respuestas en los siguientes ámbitos, a partir de una visión de sostenibilidad ambiental, igualdad de género y una mejor reconstrucción, dado que no se “volverá a la antigua normalidad”: 1) asegurar que los servicios de salud esenciales continúen disponibles y se protejan los sistemas de salud; 2) apoyar a las personas a enfrentar la adversidad, brindando protección social y servicios básicos; 3) proteger los empleos, apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores del sector informal a través de programas de respuesta y recuperación económica; 4) orientar sobre el aumento necesario de los estímulos fiscales y financieros para lograr que las políticas macroeconómicas beneficien a los más vulnerables y fortalecer las respuestas multilaterales y regionales; y 5) promover la cohesión social e invertir en sistemas de resiliencia y respuestas lideradas a nivel comunitaria.<sup>140</sup>

Bajo los retos observados, la CEPAL ha hecho énfasis en lograr una recuperación transformadora con igualdad, justicia y amigable con el ambiente, que venga acompañada de tasas de inversión mucho mayores a las históricas.<sup>141</sup>

Así, recomienda que las políticas transversales y sectoriales deben estar enfocadas en las siguientes esferas: políticas industriales y tecnológicas para impulsar el crecimiento de sectores más intensivos en tecnología y generadores de empleos de calidad; la reestructuración de los sistemas de salud y educación; el sostenimiento de las transferencias monetarias de emergencia; la universalización de un ingreso básico de emergencia; la implementación de bonos contra el hambre; el acceso a una canasta básica digital y el fortalecimiento del apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).<sup>142</sup>

En otros términos, la CEPAL “subraya que una política de gasto expansiva durante 2021 y a futuro requiere de medidas para acceder a financiamiento, reducir pérdidas tributarias en el corto plazo y fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo”. Esto sin dejar de lado que se debe impulsar la cooperación y coordinación regionales para fortalecer y acelerar los procesos de vacunación, especialmente en los países más rezagados e invertir en el cuidado y el bienestar de niñas, niños y adolescentes, para no perder a toda una generación.<sup>143</sup>

<sup>139</sup> ONU. *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19*. Op. cit.

<sup>140</sup> *Ídem*.

<sup>141</sup> CEPAL. *Crecimiento de América Latina y el Caribe en 2021 no alcanzará a revertir los efectos adversos de la pandemia*. Op. cit.

<sup>142</sup> *Ídem*.

<sup>143</sup> CEPAL. *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe*. Op. cit.

## México

En las proyecciones presentadas en julio de 2020, la CEPAL informó que México tendrá un crecimiento de 5.8% en 2021, si bien podría disminuir a 3.2% en 2022. El país recibió 40,600 millones de dólares en remesas, equivalente al 3.8% del PIB en 2020, y con un crecimiento del 11.4% en dólares respecto a 2021. Su monto fue equivalente a 1.5 veces la inversión extranjera directa (IED) recibida.<sup>144</sup>

La CEPAL destaca que, durante la pandemia de COVID-19, México continuó con la ruta de expansión y consolidación de las transferencias monetarias universales que inició en 2019, las cuales fueron un relevante mecanismo de transmisión de ingreso a los hogares durante la crisis sanitaria.<sup>145</sup>

En particular, la CEPAL destacó que la cobertura de pensión universal de adultos mayores, con un padrón de aproximadamente 8.2 millones de personas, se amplió desde el segundo semestre de 2021, para abarcar a las personas mayores de 65 años, disminuyendo la edad que estaba fijada en 68 años. Actualmente, su monto equivale a 0.54% del PIB, una cifra que se estima que llegará al 1.3% 2024, año en que termina la presente administración del gobierno federal.<sup>146</sup>

Igualmente, entre enero de 2020 y marzo de 2021, en México se reportaron durante todos los meses retiros de las AFORES por motivos de desempleo, equivalentes a unos 1,500 millones de dólares.<sup>147</sup>

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “a nivel nacional, entre 2018 y 2020, se observó un aumento de la población con carencia por acceso a los servicios de salud al pasar de 16.2% a 28.2%, lo cual representó un aumento de 20.1 a 35.7 millones de personas en este periodo. Lo anterior significa que en dos años hubo un aumento de 15.6 millones de personas que reportaron no estar afiliadas, inscritas o tener derecho a recibir servicios de salud en una institución pública o privada”.<sup>148</sup>

Con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las acciones del gobierno mexicano tratan los siguientes ámbitos: 1) Las dimensiones social y económica, con énfasis en el combate a las desigualdades; 2) Las carencias que vulneran la paz social y que se han agudizado por el dispendio y la corrupción; y 3) Las alianzas internacionales para

<sup>144</sup> *Ídem.*

<sup>145</sup> *Ídem.*

<sup>146</sup> *Ídem.*

<sup>147</sup> *Ídem.*

<sup>148</sup> CONEVAL. *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*. 5 de agosto de 2021. Consultado el 17 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/39gWHhW>

hacer frente a retos globales como la migración, el cambio climático y la vacunación universal contra el COVID-19.<sup>149</sup>

Finalmente, el Tercer Informe Nacional Voluntario 2021 sobre la Agenda 2030 en México destaca que la Comisión Especial establecida en el Senado pretende impulsar, durante la presente Legislatura, iniciativas e instrumentos para avanzar en el cumplimiento de los ODS, en especial, leyes para atender la brecha de desigualdad y la erradicación de la pobreza, y reformas para continuar avanzando en la igualdad de género y para lograr la salud universal y educación de calidad, entre otras.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Secretaría de Economía. *México entrega ante ONU informe sobre Agenda 2030*. 12 de julio de 2021. Consultado el 13 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3921eEL>

<sup>150</sup> \_\_\_\_\_. *Informe Nacional Voluntario 2021 sobre la Agenda 2030 en México*. Consultado el 13 de septiembre de 2021 en la URL: <https://bit.ly/3hwipmF>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

**Coordinadora General**  
Aliza Klip Moshinsky

**Directora General**  
María Rosa López González

**Colaboraron en la elaboración de este documento:**  
Miguel Venegas Ramírez  
Gabriela Guerrero Valencia  
Alejandro Osornio Ramos