

# Prevención de riesgos laborales por medio de las COMPRAS PÚBLICAS *en Centroamérica*

En Centroamérica, región que tiende al crecimiento en el incumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores, incluida la seguridad y la salud laboral, el Estado debe desarrollar una función básica y ejemplarizante a la hora de hacer cumplir la legislación laboral a través de su política de contrataciones públicas, alineándose así con el movimiento internacional Compras Públicas Sostenibles. Este artículo analiza el papel que cinco Estados de la región desempeñan en relación con la prevención de riesgos laborales en las empresas con la que realizan transacciones comerciales en tres tipos de servicios de contratación común en la región (construcción, limpieza y vigilancia), examina los requisitos sobre salud y seguridad laboral exigidos en las contrataciones públicas, y formula una serie de conclusiones finales.



Latinstock

Por **SYLVIA AGUILAR CAMACHO**. Ingeniera industrial, Máster en Sistemas de Manufactura (saguilar@cegesti.org). Coordinadora de Ambiente y Desarrollo. Fundación CEGESTI, Costa Rica. **ANDREA RODRÍGUEZ MARÍN**. Ingeniera agrónoma, Máster en Gestión y Auditorías Ambientales en Ingeniería y Tecnología Ambiental (arodriguez@cegesti.org). Consultora. Fundación CEGESTI, Costa Rica.



Latinstock

### El aumento de recursos en los países de la región permitirá fortalecer la inspección de trabajo y la aplicación de la legislación laboral para beneficio de empleadores y trabajadores



Los países en estudio (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica) tienen una población de cerca de 39 millones de personas, de las cuales aproximadamente el 42 por ciento corresponden a la Población Económicamente Activa <sup>(1)</sup>. (Tabla 1)

La tasa de desempleo, para el año 2010, osciló entre el 4,8 por ciento en Guatemala y el 9,7 por ciento en Nicaragua <sup>(1)</sup>. El sector agrícola continúa siendo uno de los principales sectores económicos, aunque la mano de obra que emplea ha bajado aproximadamente un 2 por ciento en comparación con las estimaciones para la década pasada, debido principalmente a la transición hacia el comercio, la manufactura y la construcción <sup>(2)</sup>.

La cobertura de los servicios de salud es bastante reducida, particularmente

si se analiza la cobertura a la población económicamente activa. (Tabla 2)

En todos los países de la región existen retos pendientes para fortalecer a los servicios de inspección de trabajo: los recursos a disposición de los ministerios de Trabajo son limitados, así como los presupuestos dirigidos a los asuntos laborales en cada país. Aumentar los recursos, en conjunto con otras medidas técnicas, permitiría fortalecer la inspección de trabajo y la aplicación de la legislación laboral para beneficio de empleadores y trabajadores.

Una de estas medidas es utilizar el poder de los consumidores para premiar a aquellas empresas que sí implementan prácticas responsables. El principal consumidor, en cualquier país, es precisamente el sector público, con compras que



Latinstock

ascienden al 15 por ciento del Producto Interior Bruto <sup>(3)</sup>, y por lo tanto está llamado a liderar con el ejemplo, movimiento que a nivel internacional se ha denominado Compras Públicas Sostenibles.

El principal objetivo de este proyecto es analizar el papel que los Estados de Centroamérica desempeñan en relación con la prevención de los riesgos laborales en las empresas con las que llevan a cabo transacciones comerciales.

Se llevó a cabo una revisión bibliográfica de los requisitos legales relacionados con la inclusión de cláusulas sobre prevención de riesgos laborales en la normativa de contratación administrativa de cada país. Para corroborar la implementación de dichos requisitos, se analizaron especificaciones de contratación pública de tres tipos de servi-

**Tabla 1.** Porcentaje de la población ocupada total por sector de la economía (en %).

País (año)	Agricultura	Industria	Servicios
Costa Rica (2010)	15,0	19,5	65,6
El Salvador (2010)	21,2	21,2	57,5
Guatemala (2006)	30,6	23,8	45,6
Honduras (2010)	36,2	19,0	44,8
Nicaragua (2005)	33,6	19,0	46,6

Fuente: CEPAL (2011).

cios intensivos en mano de obra de compra pública común en la región contra los riesgos laborales de las actividades contratadas y contra la normativa del país: construcción, limpieza y seguridad. Junto a ello, se llevaron a cabo entrevistas con compradores del sector público para conocer el tipo de seguimiento que brindan a los contratos de dichos servicios (incluyendo el tipo de multas por incumplimientos que aplican).

## Resultados

En Centroamérica existe normativa aplicable al tema de salud y seguridad ocupacional, desde las mismas constituciones políticas de cada país hasta llegar a leyes y reglamentos específicos de prevención de riesgos laborales; sin embargo, esta normativa no se vincula directamente con los procesos de compra pública. La normativa que rige la contratación administrativa de los países en estudio exige como requisito que los oferentes demuestren estar al día con sus obligaciones a la Seguridad Social, así

como incluir en los contratos una cláusula que indica que no existe relación laboral entre la institución contratante y los empleados de la empresa contratada (la cual, al firmar el contrato, se compromete a cumplir con la legislación laboral). Solamente en el caso de Costa Rica se encontró normativa que explícitamente indica el seguimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social durante la ejecución del contrato, la Directriz N° 34 del Poder Ejecutivo (publicada en *La Gaceta* N° 39, de 25 de febrero de 2002):

- En todo anuncio de licitación y contrato administrativo regulados por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obra Pública deberá incluirse una cláusula que establezca el deber ineludible de las empresas contratantes de cumplir estrictamente las obligaciones laborales y de Seguridad Social, siendo su inobservancia causa de incumplimiento del contrato respectivo.
- Corresponde a cada una de las instancias administrativas en las que deba efectuarse el trámite respectivo la



verificación periódica del cumplimiento de la anterior obligación, so pena de la sanción disciplinaria que corresponda aplicar al funcionario responsable, según la gravedad de la falta, en caso de inobservancia.

Con el fin de identificar los tipos de requisitos que las instituciones solicitan en sus documentos de compra, se analizaron 45 especificaciones de contratación pública de los tres tipos de servicios, específicamente:

- 14 documentos de compra para el servicio de seguridad y vigilancia.

**Tabla 2.** Porcentajes de cobertura de la Seguridad Social (en %).

País	Población total				Población económicamente activa			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Costa Rica	87,6	87,5	87,6	88,8	55,0	57,7	61,0	64,6
El Salvador	21,5	22,8	23,8	23,9	31,0	31,8	32,8	33,1
Guatemala	18,1	17,9	17,6	17,4	21,3	20,6	20,3	20,0
Honduras	16,9	16,9	18,7	20,5	20,5	22,3	-	-
Nicaragua	16,4	18,2	19,5	18,9	16,1	17,8	18,7	21,7

Fuente: Programa Estado de la Nación (2011).



Latinstock

- 16 documentos de compra para el servicio de aseo y limpieza.
- 15 documentos de compra para el servicio de construcción.

Cabe resaltar que la elección de documentos de contratación para realizar el análisis se basó en un muestreo no probabilístico por cuotas (y por disponibilidad), de modo que no se pretenden significaciones de tipo estadístico.

En el Gráfico 1 se muestra el número de requisitos de salud y seguridad ocupacional incluidos en las especificaciones de compra por país para el servicio de seguridad y vigilancia. En este caso podemos observar que tanto Costa Rica como El Salvador son los países que más criterios incluyen, a diferencia de Guatemala, que mostró la tendencia más baja.

La descripción del equipo de protección personal que deben utilizar las personas que trabajan en seguridad y vigilancia no es un requisito que se encuentre explícitamente descrito en las especificaciones de compra. En el caso

de Costa Rica no se encontró en ninguno de los documentos analizados, mientras que en los de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se hace referencia al uso de uniforme, zapatos, lámparas de mano, capote, equipos de radiocomunicación y chalecos antibalas, este último requisito solo en Guatemala.

En el caso de los requisitos relacionados con la salud y seguridad ocupacional para el servicio de aseo y limpieza (Gráfico 2), nuevamente El Salvador y Costa Rica son los que más criterios in-

cluyen, aunque no de forma estandarizada en las especificaciones analizadas por país (unas instituciones son más estrictas que otras). Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan una tendencia similar en cuanto a la cantidad de requisitos pero en menor cantidad, incluso se encontró una especificación de compra que no incluía ningún requisito de salud y seguridad ocupacional.

Cabe mencionar que los criterios relacionados directamente con la protección de la salud y la seguridad ocupa-

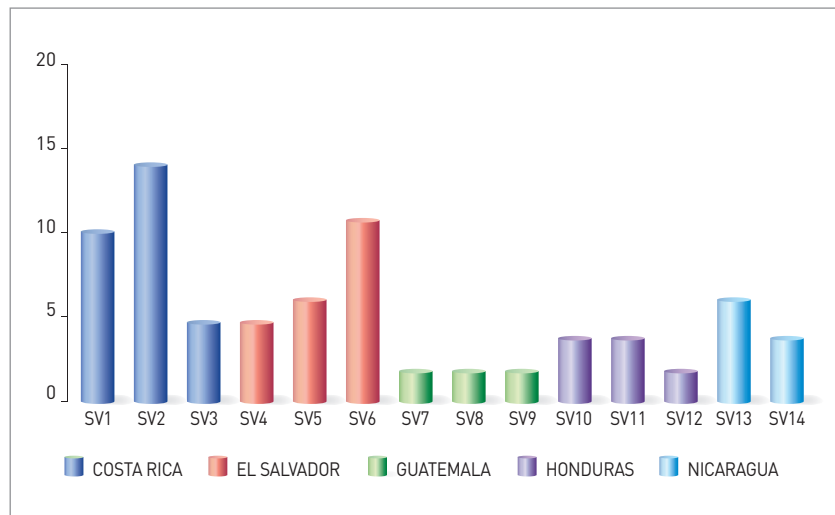


Gráfico 1. Número de requisitos de salud y seguridad ocupacional por país para el servicio de seguridad y vigilancia.

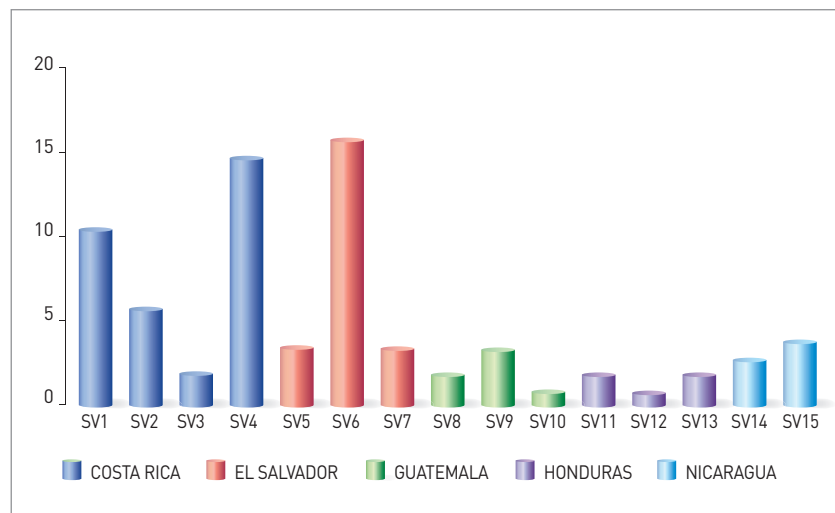


Gráfico 2. Número de requisitos de salud y seguridad ocupacional por país para el servicio de aseo y limpieza.

## En Centroamérica no existen políticas nacionales que fomenten la inclusión de requisitos sobre salud y seguridad ocupacional en las contrataciones públicas

cional de las personas que van a trabajar en estas actividades solo se encontraron en los documentos de Nicaragua y Costa Rica. En ellos se señala: «(...) deberán de llevar todas las medidas de protección, entre ellas mascarillas, guantes y zapatos cerrados», « (...) asegurar su uso y funcionamiento (de los equipos de protección personal)». En el resto de especificaciones de compra lo que se solicita como requisito son pólizas de riesgo, estar inscrito en los organismos correspondientes de Seguridad Social y respetar horarios de trabajo, entre otros.

Las especificaciones de compra relacionadas con el servicio de construcción presentan en general mayor cantidad de requisitos de salud y seguridad ocupacional en los distintos países, a excepción de Honduras, que es el país que menos criterios solicita, y de Nicaragua, que en uno de los documentos analizados no incluía ningún criterio. (Gráfico 3)

En el caso del servicio de construcción, los requisitos de salud y seguridad ocupacional son descritos en los documentos de compra de una forma más específica. Por ejemplo, en los tres documentos de compra de El Salvador se incluye un capítulo completo que debe cumplir el contratista sobre «Aspectos relacionados con la seguridad ocupacional e higiene industrial». También se solicita, por ejemplo, que se provea de agua potable, servicios sanitarios, vestidores, colocación de señales o rótulos que demarquen las zonas de trabajo, así como especificaciones e instrucciones de trabajo para los equipos y máquinas que se vayan a utilizar en la construcción.

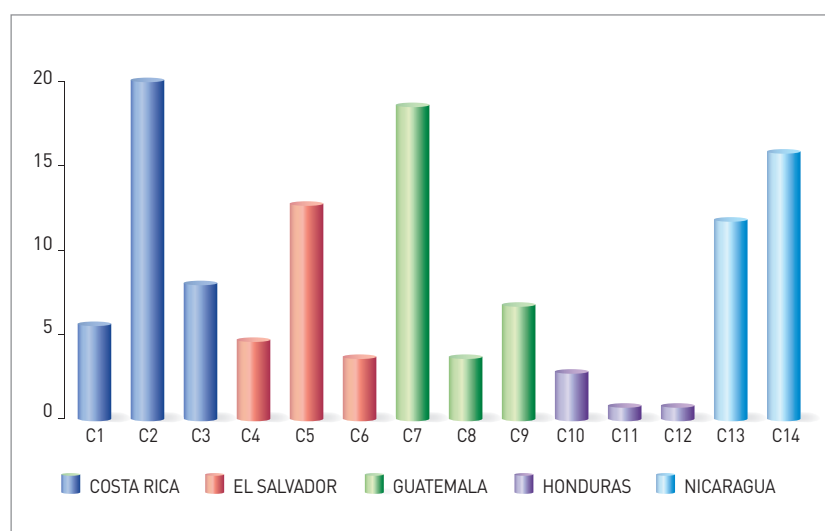
Aunque en todos los documentos de compra se establece que los contratos no originarán relación laboral alguna entre la institución pública que contrata y la

empresa que brinda el servicio—y que por lo tanto es esta última la que debe cumplir con todas las disposiciones en materia de riesgos del trabajo—, se encontraron casos aislados de instituciones que incluyen cláusulas en sus contrataciones tendientes a promover la salud y la seguridad ocupacional (y no solamente en desligarse de tal responsabilidad). Por ejemplo, se incluyen cláusulas relacionadas con la manipulación de productos químicos por parte de los empleados, equipo de protección personal, capacitación, duración de jornadas laborales y descansos, entre otros, así como instituciones que brindan seguimiento durante la ejecución del contrato de otros aspectos relacionados con el trabajo decente, tales como pago de salarios a tiempo, salarios mínimos y cobertura de seguros, entre otros, y—aspecto muy importante—tipifican los incumplimientos que ocasionarán multas, sanciones o incluso resolución de contratos.

Si bien se encuentran casos de instituciones con este tipo de prácticas, tam-



bién existen documentos de compra en los cuales la Administración simplemente se desliga de la responsabilidad patronal y no realiza ningún tipo de seguimiento (ni incluye ningún tipo de requisito explícito) del impacto social/ambiental de dicha compra. Al no incluir ningún requisito explícito al respecto, la Administración se ve atada de



**Gráfico 3.** Número de requisitos de salud y seguridad ocupacional por país para el servicio de construcción.



Latinstock

manos si luego, durante la ejecución del contrato, quisiera ejercer algún tipo de influencia sobre la empresa.

En una región donde hay una tendencia hacia el incremento de las violaciones de los derechos laborales<sup>(6)</sup>, resulta paradójico que no se cuente con políticas nacionales que fomenten la inclusión de este tipo de requisitos en las contrataciones públicas (por ejemplo, políticas nacionales de compras públicas sostenibles), lo cual ocasiona que solicitar este tipo de requisitos no sea la práctica común en la región (y que fondos públicos, por medio de las compras, se destinen a empresas que incumplen los derechos laborales que el mismo Estado pretende hacer cumplir).

La falta de este tipo de políticas ocasiona también que algunos funcionarios sostengan posiciones como «no me corresponde velar por las condiciones la-

borales de los empleados, yo no soy inspector del Ministerio de Trabajo», «si hay incumplimiento, pues que se vayan a quejar al Ministerio de Trabajo», «sí me doy cuenta de que no tienen equipo de protección personal, pero yo no puedo hacer nada al respecto», «si se pide tanto requisito, van a aumentar los precios de las ofertas y al final sale perdiendo el Gobierno porque tiene que pagar más por los servicios», entre otros comentarios que evidencian una complicidad –queiriendo o no– con empresas que violan los derechos laborales con la excusa de brindar servicios a precios «competitivos».

Junto a la falta de políticas nacionales, en algunas instituciones existe desconocimiento por parte de los empleados que llevan a cabo los procesos de compra sobre qué requisitos podrían incluir en sus compras y cuál sería su responsabilidad durante la ejecución de los contratos. Por ejemplo, un funcionario dijo que no podía pedirle a la empresa que asegurara a sus empleados en el seguro social pues se trata de un trabajo de remodelación que solo dura dos meses y son trabajadores temporales (cuando la normativa indica que la cobertura del seguro social se aplica desde el primer día hábil que el trabajador es contratado, independientemente de que sea un contrato temporal o permanente). Otro caso mencionado es el de imposición de multas o sanciones, que típicamente se asocian solamente a atrasos en el avance de la obra (en el caso de construcción) o a defectos de calidad, lo cual ocasiona que el administrador del contrato no pueda efectivamente amonestar al contratista en casos de incumplimientos de otro tipo de requisitos sociales (o ambientales).

El sector que más experiencia tiene en cuanto al seguimiento de requisitos relacionados con salud y seguridad ocupacional es el de la construcción, pero los mismos funcionarios reconocen que esto se debe a prácticas heredadas de entes internacionales que han financiado proyectos de infraestructura (tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el grupo bancario alemán KfW y el Banco Mundial, entre otros), los cuales condicionan los préstamos al cumplimiento de este tipo de políticas.

## Conclusiones

- Los incumplimientos en materia de derechos laborales, que incluyen aspectos relacionados con salud y seguridad ocupacional, muestran una tendencia creciente en la región centroamericana, por lo que se requiere maximizar los recursos disponibles para fomentar su cumplimiento. Esto es todavía más evidente si se considera que los recursos a disposición de los ministerios de Trabajo son limitados.
- Uno de los recursos que se puede utilizar es el poder de los consumidores; esto es, fomentar un consumo consciente que premie a aquellas empresas con prácticas responsables.
- El principal consumidor, en cualquier país, es el sector público, cuya actividad compradora puede llegar a superar el 15 por ciento del Producto Interior Bruto, por lo que está llamado a liderar con su ejemplo.
- En Centroamérica existe normativa que orienta a las empresas en el cumplimiento de aspectos de salud y seguridad ocupacional de sus empleados, pero este tipo de normativa no se encuentra vinculada con la normativa de contratación pública, y no es explícito el rol del Estado como responsable solidario con las empresas a las cuales contrata servicios.

**El servicio de construcción es el que demuestra una mayor madurez en sus compras en cuanto a salud y seguridad laboral**

■ Las prácticas más comunes son solicitar que el ofertante se encuentre al día con el pago de la Seguridad Social e indicar en los contratos que no se origina relación laboral alguna entre la institución que contrata y los empleados de la empresa adjudicada. Estas prácticas se realizan básicamente por oficio, pues en la práctica no es ningún secreto que aunque una empresa esté al día con los pagos a la Seguridad Social esto no implica que haya incluido a todos sus empleados en la planilla, ni que las empresas incumplan derechos laborales (aunque hayan firmado declaraciones indicando que los respetarán).

■ Sí se encuentran en cada país ejemplos de instituciones que implementan prácticas más estrictas en sus requisitos de compra, imponiendo incluso multas o sanciones por incumplimientos. Sin embargo, al no existir políticas nacionales que orienten hacia las compras públicas sostenibles, la inclusión de este tipo de políticas corresponde a lineamientos de los entes que financian infraestructura y/o al criterio particular de cada institución.

■ De los tres tipos de servicios analizados, el que demuestra mayor madurez en sus compras en cuanto a salud y seguridad ocupacional es el de la construcción, mientras que los requisitos que se solicitan en compras de servicios de limpieza y vigilancia son mínimos o inexistentes en algunos de los casos estudiados.



LatinStock

■ A nivel de instituciones, las que menos requisitos solicitan en materia de salud y seguridad ocupacional son los ayuntamientos, lo cual podría ser reflejo de una menor competencia técnica en este campo.

■ La normativa de contratación administrativa de los países en estudio contiene principios y disposiciones que ampararían un mayor desarrollo de la implementación de requisitos asociados a la salud y la seguridad ocupacional.

■ Es necesario fortalecer las competencias de los funcionarios relacionados con los procesos de compra en las instituciones, de modo que sean conscientes de su papel como compradores responsables y de las facultades con las que cuentan. ♦

### Agradecimientos

Este trabajo ha sido financiado gracias a una ayuda a la investigación concedida por FUNDACIÓN MAPFRE.

## Referencias

- [1] CEPAL (2011). Anuario estadístico. <[http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2011/esp/content\\_es.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2011/esp/content_es.asp)>
- [2] Partanen, Timo; Aragón, Aurora (2009). Perfiles de salud ocupacional en Centroamérica: informe regional. Heredia, Costa Rica: Programa Salud y Trabajo en América Central (SALTRA) (Serie Salud y Trabajo; no. 9). <<http://www.saltra.info/images/articulos/seriesaludytrabajo/seriesaludytrabajo9.pdf>>
- [3] Banco Interamericano de Desarrollo (2007). Las compras y contrataciones del Estado en Centroamérica y República Dominicana. <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=970419>>
- [4] Programa Estado de la Nación (2011). Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 3: Equidad e integración social. San José. <<http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/aspectos-sociales/informe-iv-cap-3>>
- [5] Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos. Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras em-
- [6] Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009). Estudio regional acerca del contexto de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.