



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2003/9
16 de septiembre de 2003

ESPAÑOL
Original: RUSO

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
31º período de sesiones
Ginebra, 10 a 28 de noviembre de 2003
Tema 3 del programa provisional

**CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

Día de debate general sobre el artículo 6 del Pacto (el derecho a trabajar)

Lunes, 24 de noviembre de 2003

EL DERECHO A TRABAJAR: CONTENIDO NORMATIVO*

(Propuesta al proyecto de observación general sobre el artículo 6 del Pacto)

**Documento informativo presentado por GUERÁSIMOVA Elena Serguéyevna,
candidata a Doctora en Ciencias Jurídicas y Directora del Centro de Derechos
Sociales y Laborales (CDSL), GROZDITZKIY Anna Valerievna (CDSL)
y KRYLOVA Olga Serguéyevna (CDSL), Moscú (Federación de Rusia)****

* El documento se publica tal como fue presentado.

** Las opiniones expresadas en el presente documento son las de las autoras y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

A las presentes propuestas se asocia la Red de organizaciones no gubernamentales denominada "Promoción y protección de los derechos sociales y económicos en la Federación de Rusia con ayuda de los instrumentos internacionales", que está integrada actualmente por 85 organizaciones no gubernamentales

1. El derecho a trabajar, enunciado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe examinarse en el contexto de otros instrumentos internacionales básicos. Se trata ante todo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo artículo 23 se proclama el derecho de toda persona al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. No es posible definir el contenido normativo del derecho al trabajo sin determinar la finalidad que debe alcanzarse en el proceso de su realización. El trabajo debe contribuir a la autodeterminación de la persona, a la determinación del lugar que le corresponde en la sociedad. Es decir, el trabajo desempeña una importante función social. La persona obtiene satisfacción de las obligaciones que le impone su trabajo. La realización de la posibilidad de trabajar determina la función social y la situación social de la persona e influye en la comprensión de su puesto en la sociedad. El derecho a trabajar tiene importancia fundamental para la consecución de los objetivos de la dignidad y autoestima de las personas e influye en su capacidad de disfrutar y realizar posteriormente otros derechos políticos y sociales. Además, la persona debe ejercer su derecho al trabajo en condiciones tales que no menoscaben su dignidad y que garanticen de manera más completa y armoniosa el desarrollo de la persona. Así pues, no cabe examinar la cuestión de la garantía del derecho al trabajo al margen de las condiciones en las que la persona realiza esa posibilidad. Según se señala en el informe del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo correspondiente a 1999, "No cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad". Por consiguiente, la plena realización del derecho al trabajo deberá concretarse en la creación de posibilidades para que la mujer y el hombre puedan tener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.
3. El concepto del trabajo debe examinarse precisamente en el contexto del "trabajo digno" que realizan los trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común, tal y como se señala en la Declaración de Filadelfia. Aunque el trabajo digno es un objetivo, es también al propio tiempo un punto de referencia para examinar el derecho al trabajo y los esfuerzos del Estado para realizar ese derecho.
4. Cabe señalar que los artículos 6 y 7 están indisolublemente relacionados entre sí, y los Estados, al crear las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al trabajo, deberán garantizar al propio tiempo condiciones de trabajo dignas, a saber:
 - Una remuneración justa e igual por igual trabajo, sin discriminación alguna;
 - La garantía de condiciones de existencia dignas;
 - Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo;

- La posibilidad de ser promovidos profesionalmente;
- El derecho al descanso, al disfrute de tiempo libre y a la limitación de la duración de la jornada laboral.

5. Se considera que la realización del derecho al trabajo en el marco del concepto de un "trabajo digno" no es posible si no se realizan los denominados derechos fundamentales en la esfera del trabajo enunciados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre los que figuran:

- La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- La abolición efectiva del trabajo infantil;
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Los últimos tres principios emanan directamente de la definición del derecho a trabajar que figura en el párrafo 1 del artículo 6.

"... el derecho de toda persona a..." (párrafo 1 del artículo 6)

6. El Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades en la realización del derecho a un trabajo digno. Cada Estado deberá contribuir a la igualdad de oportunidades y de trato mediante la elaboración y aplicación de una política nacional tendiente a eliminar toda discriminación en materia de empleo y ocupación. El Estado deberá abrogar todas las disposiciones legales y administrativas que sean incompatibles con la citada política, promulgar la legislación correspondiente e impulsar los programas informativos que puedan contribuir a la adopción y aplicación de una política nacional tendiente a lograr la verdadera igualdad de oportunidades en la esfera del trabajo. Será preciso aplicar esa política en materia de empleo y ocupación bajo el control directo de los poderes públicos.

7. La aplicación de esa política deberá prever medios eficaces de protección de las personas que son objeto de discriminación. Según el sentido del artículo de que se trata, la protección contra la discriminación no deberá limitarse únicamente a las personas que han conseguido ya acceso al trabajo y a la ocupación. El Pacto garantiza a cada persona la *posibilidad de acceso* al trabajo y a la ocupación, así como a la educación, sin la cual no es posible encontrar un puesto de trabajo. Así, pues, será preciso garantizar iguales oportunidades en las esferas siguientes:

- Acceso igual a las instituciones que se ocupan de la orientación profesional y la colocación;
- Acceso igual, según propia elección, a la educación y al trabajo en función de las preferencias personales por esa educación o ese tipo de trabajo;
- Iguales posibilidades de ascenso profesional de acuerdo con el carácter personal y los conocimientos y esfuerzos de la persona;

- Iguales garantías de estabilidad de la situación en el puesto ocupado, e igual remuneración por un trabajo de igual valor;
- Iguales condiciones de trabajo, incluso por lo que respecta a la duración de la jornada laboral, los períodos de descanso, las vacaciones anuales pagadas, las normas de seguridad e higiene en la empresa, así como las medidas relacionadas con la seguridad social, las condiciones sociales de vida y las prestaciones concedidas en relación con el trabajo.

8. La protección contra la discriminación en materia de empleo y ocupación no debe limitarse únicamente al trabajo asalariado. El ámbito de aplicación del Pacto se hace extensivo a cualquier trabajo y a cualquier ocupación, incluida la orientación en el trabajo, así como al acceso al trabajo no asalariado, al trabajo asalariado, a la función pública y a las organizaciones de trabajadores y empleadores. La aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato no brinda a cada persona el derecho a cualquier trabajo de su elección, con independencia de sus calificaciones profesionales y demás condiciones, pero garantiza a cada cual el derecho a que se examine su solicitud de admisión al trabajo con imparcialidad y sin discriminación por ninguno de los motivos enunciados en el Pacto.

9. En los casos en que existe de hecho una práctica que se opone a la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a un trabajo digno, es posible y necesario establecer medidas especiales de protección y apoyo para determinadas categorías vulnerables. En tal caso, la única condición deberá consistir en que esas medidas especiales habrán de ser proporcionadas y estar orientadas al logro de la igualdad real de oportunidades. Ello se aplica en particular a las medidas especiales que puedan adoptarse con respecto a los pueblos indígenas y a los pueblos nómadas, o bien a los discapacitados y las personas de edad, así como a las medidas que se han elaborado para proteger la maternidad y la salud de la mujer y que se consideran no discriminatorias sin más.

10. Simultáneamente con el deseo de garantizar la plena igualdad entre el hombre y la mujer, es preciso tener en cuenta que varias disposiciones que actualmente se aplican a la mujer con el fin de garantizar la educación de los hijos deberán aplicarse también al hombre, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, de 1981. El hecho de que esas ventajas se concedan ahora no sólo a la mujer, deberá llevar paulatinamente a la mejora de la situación competitiva de la mujer en el mercado del trabajo.

"... mediante un trabajo libremente escogido o aceptado..." (párrafo 1 del artículo 6)

11. El derecho a un trabajo libre comprende los aspectos siguientes:

- a) La posibilidad de una elección libre e independiente, la de trabajar o no trabajar. A este respecto, se considera inadmisibles el establecimiento de la obligación general de trabajar.

- b) La libre elección del tipo de actividad o de la profesión, lo que presupone las siguientes obligaciones del Estado en lo que respecta a garantizar dicha elección:
- La existencia de un trabajo variado que esté garantizado por una política orientada a la creación del mayor número posible de puestos de trabajo en los distintos sectores.
 - La orientación profesional que permita a cada persona tener acceso a la información sobre los distintos tipos de empleo. Por regla general, la orientación profesional tiene principalmente por objeto prestar ayuda profesional a los jóvenes y los adultos en la elección de su ocupación, utilizando para ello diversos métodos, como la difusión de información sobre las profesiones, la elaboración de recomendaciones en función de las preferencias personales y las necesidades sociales.
 - El acceso a cualesquiera modalidades de formación profesional, a fin de garantizar a cada cual en lo sucesivo la posibilidad de elegir el tipo de actividad. Así pues, si existe una categoría de personas que no tienen acceso a un determinado tipo de formación que es accesible a todas las demás personas, esa distinción influirá en sus posibilidades de colocación y les imposibilitará el ejercicio del derecho a un trabajo digno.
 - El derecho del trabajador a renunciar a su puesto de trabajo sin autorización previa. La Comisión de Expertos de la OIT señaló que el derecho del trabajador a elegir libremente un trabajo es un derecho inalienable. Así pues, *la prohibición de despedir a un trabajador sin el consentimiento del empleador* o sólo con la autorización de los poderes públicos viola los principios del Convenio de la OIT. No obstante, la legislación nacional puede imponer la prohibición del despido de los trabajadores cuando existan circunstancias extraordinarias. Esa prohibición del despido se considera como un trabajo o un servicio que resultan necesarios en circunstancias extraordinarias.

Prohibición del trabajo forzoso

12. Al determinar las obligaciones del Estado en lo referente a la erradicación del trabajo forzoso, es preciso guiarse por los Convenios N° 29 y N° 105 de la OIT y recurrir a la definición del trabajo forzoso propuesta por la OIT: *"La expresión "trabajo forzoso u obligatorio" designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente"*.

"... el derecho de toda persona a tener la oportunidad de..." (párrafo 1 del artículo 6)

13. La formación y orientación profesional son esferas sumamente importantes, en la medida en que son precisamente ellas las que determinan la posibilidad de que una determinada persona tenga acceso a un puesto de trabajo. Ocurre con frecuencia que es precisamente el acceso desigual a la formación profesional el que lleva a la pérdida de igualdad de oportunidades en todas las demás esferas. La orientación profesional está llamada a desempeñar un papel importante en la labor relacionada con la depuración de muchas profesiones de los estereotipos y

opiniones arcaicas, por ejemplo de que sólo las personas de un determinado sexo pueden desempeñar un determinado cargo.

14. La posibilidad de acceso a un empleo u ocupación presupone, en cuanto elemento imprescindible, la prohibición del trabajo infantil. La limitación del acceso de los niños al trabajo y, en algunos casos, la prohibición del trabajo infantil en virtud de las disposiciones normativas de la OIT están determinadas ante todo por el deseo de garantizar el crecimiento sano y el desarrollo normal de los niños, prevenir los efectos de los factores negativos en su salud y brindarles la posibilidad de acceso a una educación que les permita posteriormente ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.

15. Según señaló la OIT, la supresión del trabajo infantil es un elemento esencial del objetivo de la OIT de "un trabajo decente para todos". La facilitación a los padres de un trabajo digno puede prevenir las peores formas del trabajo infantil. Ahora bien, mientras el "trabajo decente para todos" sólo siga siendo un objetivo, los Estados deberán adoptar las medidas mínimas pertinentes para prohibir el trabajo infantil, sobre todo por lo que respecta a sus peores formas. El Convenio N° 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo reviste importancia fundamental en la prohibición del trabajo infantil, dada su larga vigencia. Sin embargo, la prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil requiere la adopción de medidas inmediatas. Persiguen la prohibición de las peores formas del trabajo infantil el Convenio N° 182 de 1999 y la Recomendación N° 190 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la adopción de medidas inmediatas con tal fin. En el Convenio N° 182 se señala expresamente que los Estados tienen la obligación de "adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia" (art. 1).

16. El derecho de libertad de asociación y de negociación colectiva es asimismo una garantía del ejercicio del derecho al trabajo. No es posible la plena realización del derecho a un trabajo digno mientras se encuentren en manos del Estado todas las posibilidades que influyen en su realización y mientras los propios trabajadores no tengan la posibilidad de defender sus derechos. A diferencia de otros muchos derechos, la particularidad de las relaciones sobre la realización del derecho al trabajo consiste en la participación de un tercer sujeto: los empleadores. En tales circunstancias, las asociaciones de los trabajadores (los sindicatos) tienen la posibilidad de seguir de cerca la realización de ese derecho y adoptar medidas para salvaguardarlo y promoverlo. Cuando el derecho de asociación está garantizado y es respetado, los representantes de los trabajadores tienen la posibilidad de participar en las negociaciones colectivas y en la organización de consultas para crear nuevos puestos de trabajo, garantizar las condiciones de colocación, ofrecer protección contra los despidos injustificados y adoptar otras muchas medidas relacionadas con el derecho al trabajo. A este respecto, reviste especial importancia el reconocimiento por parte del Estado del derecho de asociación y de negociación colectiva de los trabajadores enunciado en el artículo 8 del Pacto, así como la promoción por el Estado de ese derecho.

17. El derecho a trabajar consta de los principales elementos siguientes:

- El derecho de colocación;
- El derecho a no estar sujeto a despido injustificado¹.

Del análisis del párrafo 1 del artículo 6 se desprende que por derecho a trabajar se entiende el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante su trabajo y el derecho de elección libre y sin discriminación del tipo y forma de trabajo. Teniendo en cuenta lo que antecede, el derecho a trabajar en todas sus formas y a todos sus niveles contiene los siguientes elementos principales interrelacionados cuya aplicación exacta dependerá de las condiciones que existan en un determinado Estado Parte.

La existencia

Por lo que respecta a la ocupación:

- La existencia del propio trabajo que las personas puedan realizar. A este respecto, el Estado deberá desarrollar la economía y, en particular, adoptar medidas encaminadas a la creación de puestos de trabajo en el sector privado, velando por el denominado empleo autónomo (adopción de medidas en apoyo de la pequeña empresa, incluso medidas impositivas; eliminación de los obstáculos administrativos que se oponen al desarrollo de la pequeña empresa, etc.). Es preciso desarrollar el sector oficial de la economía, capaz de crear puestos de trabajo suplementarios y reducir al mínimo el desempleo. También es necesario crear las condiciones legislativas, administrativas e impositivas necesarias para el funcionamiento de las empresas y organizaciones, a fin de interesar a los empresarios en la creación de puestos de trabajo legales y el establecimiento, con arreglo a derecho, de relaciones laborales con sus trabajadores.
- Las personas que no pueden obtener inmediatamente un puesto de trabajo gozan de protección, que comprende tanto la posibilidad de búsqueda de trabajo como la obtención de una prestación mínima del Estado. Ello presupone la existencia de oficinas de colocación estatales, que deberán desempeñar las funciones de selección del trabajo *correspondiente*. En caso de que sea imposible elegir el trabajo correspondiente, el Estado deberá facilitar una garantía social mínima, es decir, el pago de una prestación social, la concesión de una vivienda social, la posibilidad de reciclaje y la obtención de una profesión que les permita encontrar colocación. La política del Estado en esta esfera deberá estar equilibrada de tal modo que permita, por un lado, prestar ayuda a quienes buscan trabajo y están dispuestos a realizarlo, pero no pueden hacerlo habida cuenta de la situación del mercado laboral, y, por otra parte, no prestar ayuda suplementaria a quienes, por las causas que sea, no deseen trabajar.

¹ Folleto informativo N° 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

18. Dado que la situación del mercado laboral puede experimentar cambios, los mecanismos del Estado que regulan esta cuestión deberán ser lo suficientemente flexibles como para reaccionar efectivamente a esos cambios.

Por lo que se refiere a la protección contra el despido injustificado:

- Quienes tienen trabajo gozan de garantías contra la posible pérdida del empleo. Es decir, el Estado deberá prever por vía legislativa garantías contra el despido injustificado de los trabajadores; crear mecanismos de protección eficaces, incluso judiciales, en caso de despido injustificado. Para ofrecer protección por vía judicial contra el despido injustificado, no sólo deberá preverse la posibilidad del pago de indemnización, sino también la posibilidad de la readmisión al trabajo.
- Deberán contemplarse mecanismos capaces de influir en el mantenimiento de los puestos de trabajo en caso de amenaza de despidos masivos de trabajadores y cierre de grandes empresas si, como resultado de tales medidas, puede surgir el peligro de desempleo respecto de grupos relativamente importantes de trabajadores. Podrán figurar entre esos mecanismos la celebración de negociaciones con los representantes de los trabajadores acerca de los plazos y el procedimiento de regulación del empleo, las condiciones relativas a la obligación de colocar a todos los trabajadores despedidos, o a una parte de ellos, en el caso de una transformación radical de las actividades de las empresas y organizaciones, que podrán establecerse por vía legislativa o mediante decisiones de los órganos estatales y los órganos de la administración local previo acuerdo con los representantes de los trabajadores, las condiciones sobre la necesidad del reciclaje de los trabajadores en los casos en que es patente la imposibilidad para el trabajador despedido con una determinada especialidad de encontrar un nuevo trabajo en el lugar de residencia.

Acceso

19. Por acceso al trabajo se entiende la posibilidad de conseguir un trabajo. El acceso consta de varios elementos. Cabe señalar ante todo que el trabajo sólo puede ser accesible si los ciudadanos tienen la posibilidad de cursar estudios en las escuelas de enseñanza primaria, media y especial, que resultan necesarios para conseguir en lo sucesivo un determinado trabajo. Por consiguiente, el derecho a trabajar está indisolublemente vinculado con el derecho a la educación. Por **no discriminación** se entiende el acceso al trabajo a todos los niveles por todos los ciudadanos aptos para el trabajo sin discriminación alguna basada en cualquier motivo que no admita discriminación de acuerdo con los criterios establecidos por la OIT. Además, el Estado deberá prever medidas especiales de protección en favor de los grupos de personas vulnerables (discapacitados, personas de edad, jóvenes, ciudadanos con obligaciones familiares, etc.) cuya situación en el mercado laboral sea menos estable que la de los ciudadanos corrientes. Esta cuestión se examina más detalladamente en el párrafo 7. Por **acceso físico** se entiende la posibilidad de trabajar cualquiera que sea el lugar de residencia del ciudadano o la existencia en él de defectos físicos que limiten su capacidad de movimiento. Es preciso desarrollar la economía, incluido el sector estatal de economía, a fin de que las personas que residen en distintas regiones del Estado tengan acceso a los lugares de trabajo. Los Estados que tengan regiones aisladas del resto del territorio deberán garantizar la posibilidad de crear empleo en esas regiones. En el caso de que no sea posible encontrar trabajo en esas regiones ni crear en ellas

nuevos puestos de trabajo, los Estados deberán garantizar a los ciudadanos la posibilidad de trasladarse a otras regiones en que existe la posibilidad de encontrar empleo, por ejemplo financiando los gastos de traslado y prestando ayuda social para sufragar los gastos de instalación, etc.

20. El desarrollo de las comunicaciones del transporte y del transporte público también crea las condiciones necesarias para el acceso físico al trabajo. En algunos casos podrá ser necesaria la creación de órganos estatales u órganos de la administración local que se encarguen del traslado de los trabajadores al lugar del trabajo o a casa, o bien esa obligación puede confiarse a los empresarios. Cuando se establezca una nueva empresa de producción y se creen nuevos puestos de trabajo en regiones escasamente pobladas, conviene que el Estado asuma ciertos gastos relacionados con el traslado y la instalación de los trabajadores y los miembros de sus familias, lo que facilitaría a éstos la posibilidad de trasladarse a un nuevo lugar.

21. El acceso físico de los discapacitados al lugar del trabajo es también uno de los aspectos del acceso al trabajo (esta cuestión se examina más detalladamente en los párrafos 20 a 27 de la Observación general N° 5). Por acceso físico se entiende también el acceso físico a las instituciones judiciales en las que los trabajadores pueden obtener protección contra el despido injustificado, es decir las instituciones judiciales que se encuentran en la zona de su residencia o de trabajo y el establecimiento de normas de procesamiento que prevean el recurso a las instituciones judiciales en el lugar de residencia del trabajador o en el lugar en que se halla situada la empresa o la organización en la que trabaja.

Acceso económico

22. El acceso económico presenta varios aspectos. Ante todo, debe ser económicamente accesible la educación, que constituye la garantía del ejercicio del derecho al trabajo. En lo que respecta al aspecto del derecho al trabajo tal como el empleo por cuenta propia (pequeñas actividades empresariales, actividades empresariales autónomas, etc.), el Estado no deberá imponer condiciones para el ejercicio de este derecho, que costarían muy caro a los ciudadanos y, por ende, obstaculizarían la organización de actividades empresariales autónomas. Por ejemplo, el Estado no deberá fijar impuestos y cargas demasiado elevados por la inscripción en el Registro del trabajador por cuenta propia ni impuestos demasiado elevados por la obtención de la licencia que le permita realizar una determinada labor empresarial independiente, etc.

23. Además, por derecho a trabajar se entiende el derecho a elegir libremente el tipo y la forma de trabajo, lo que resultará imposible si el Estado no garantiza el salario mínimo que permita atender las necesidades básicas. Cuando en determinados sectores (por ejemplo en los financiados con cargo al presupuesto, como la salud y la educación) el nivel de los salarios es tan bajo que las personas se ven obligadas a elegir otro tipo de trabajo u otras profesiones porque les es imposible ganarse la vida en dichos sectores, no podrá decirse que existe realmente la libertad de elección del tipo y la modalidad de trabajo. Por consiguiente, el acceso económico comprende también la fijación de una determinada cuantía mínima del salario. Este elemento del derecho a trabajar, en cuanto derecho a no ser sometido a un despido injustificado, requiere el establecimiento de un procedimiento de protección contra el despido injusto que sea accesible y poco costoso.

Acceso a la información

24. Por acceso a la información se entiende la existencia y facilitación de información tanto en lo que se refiere a las posibilidades existentes de trabajar en la sociedad contemporánea, a fin de que los jóvenes tengan la posibilidad de elegir la educación y la profesión futura, como por lo que respecta a las vacantes existentes. La información sobre las vacantes y la posibilidad de encontrar trabajo deberá garantizarse a través de las oficinas estatales de empleo, y también a través de las agencias de colocaciones particulares que desarrollan su labor respetando todos los principios referentes a la inadmisibilidad de la discriminación (véase a este respecto la sección relativa a la discriminación). El acceso a la información comprende también la necesidad de facilitar a los trabajadores información sobre las condiciones de su trabajo, en particular sobre la presencia de factores nocivos en el lugar del trabajo, sobre las condiciones de remuneración y sobre cualesquiera otras condiciones del trabajo, así como sobre la protección de sus derechos laborales. Los trabajadores deberán tener acceso a la información sobre la legislación laboral, las disposiciones legales y las disposiciones normativas locales que regulan su trabajo, la posibilidad de protección judicial de sus derechos y demás medios de protección de sus derechos laborales. El acceso a la información debe entenderse asimismo como la existencia del derecho a difundir información sobre las condiciones de trabajo y los métodos de protección de los derechos laborales.

Aceptabilidad

25. Al formular el programa de empleo y crear puestos de trabajo en los sectores oficial y privado de la economía hay que tener en cuenta el grado de educación de las personas que necesitan colocarse y su anterior experiencia de trabajo calificado (por ejemplo, en el caso de transformación radical de la producción, creación de nuevos puestos de trabajo en sustitución de los desaparecidos), las tradiciones históricas de desarrollo del pueblo y las respectivas ideas acerca del trabajo digno, respetado y exigente, así como las normas éticas y religiosas que existen en la sociedad. Por otra parte, es preciso tener en cuenta no sólo las ideas que existen en esta sociedad, sino también las que se están creando en la comunidad internacional acerca de las condiciones de trabajo aceptables (véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 7), en particular las normas ambientales y la seguridad de las condiciones de trabajo.

26. Al solucionar el problema del empleo de los grupos de personas vulnerables hay que tener especialmente en cuenta el nivel de aceptación de determinados tipos de trabajo (desde el punto de vista de la carga que representan, la necesidad de la presencia física que requiere esfuerzos físicos, la intensidad del trabajo, etc.) para ese grupo vulnerable.

Calidad

27. Cuando se trata de la calidad del trabajo, es indispensable examinar el artículo 6 en estrecha relación con el artículo 7, que garantiza el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluido en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

- i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
- ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.

28. Las posibilidades de trabajar que brinde el Estado deberán ser tales que cada persona pueda ganarse la vida mediante dicho trabajo. La observancia de esta disposición presupone la aplicación por el Estado de una determinada política tendiente a establecer garantías en materia de salarios, a fin de que su importe se corresponda con las necesidades vitales imprescindibles de los trabajadores. La práctica ha demostrado que, hoy por hoy, tal mecanismo eficaz sería el establecimiento por el Estado de un salario mínimo garantizado.

29. Habida cuenta de las distintas posibilidades económicas de los Estados y de las diferencias en los niveles de vida de los distintos países, no resulta posible definir con precisión cuál ha de ser la cuantía mínima de dicho salario. Con todo, parece indispensable que, al fijar la cuantía mínima de la remuneración del trabajo, el Estado debe respetar las obligaciones siguientes:

- Las garantías establecidas por el Estado deberán abarcar al mayor número posible de personas y no ser discriminatorias;
- El salario mínimo deberá tener fuerza de ley y no estar sujeto a posibles reducciones por acuerdo entre los particulares o las empresas;
- Al fijar la cuantía concreta del salario mínimo deberán tenerse en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, de suerte que dicho salario permita a cada persona *ganarse la vida* y asegurar una *existencia satisfactoria para sí mismos y sus familias*.

30. La remuneración igual por trabajo de igual valor, sin diferencia alguna, presupone la adopción por el Estado de las medidas siguientes:

- La creación de un sistema o mecanismo que permita determinar el precio del trabajo de modo tal que éste pueda ser comparado;
- La creación de un sistema eficaz de supervisión oficial del cumplimiento de esta disposición por los empresarios particulares;
- La creación de mecanismos eficaces de protección e indemnización (ante todo, el derecho a la protección judicial) a favor de las personas cuyo derecho a la remuneración igual por trabajo igual se haya violado.

31. Condiciones de trabajo que satisfagan los requisitos de seguridad e higiene en el trabajo. El Estado deberá adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole en las que se establezcan las condiciones mínimas de seguridad e higiene en el trabajo. El Estado deberá velar por la plena aplicación efectiva de las disposiciones adoptadas. El Estado deberá tratar de lograr que las condiciones mínimas de seguridad e higiene en el trabajo se apliquen al mayor número posible de ciudadanos que participan en el proceso social productivo, cualquiera que sea el tipo o

la modalidad del empleo que hayan elegido. Y sobre todo, los Estados deberán prestar atención a la aplicación de una política con miras a prevenir las enfermedades profesionales y los accidentes laborales. Cuando se ocasionen daños a la salud de los trabajadores en el proceso de producción o cuando éstos contraigan enfermedades profesionales, los Estados deberán prestarles protección y apoyo eficaces y brindarles la posibilidad de que se reciclen. A este respecto, deberá prestarse especial atención a los grupos vulnerables. Como ha señalado ya el Comité, los Estados Partes tienen la obligación de velar por que no se utilice a la discapacidad como disculpa para fijar bajos niveles de protección laboral o para pagar salarios inferiores al salario mínimo (párrafo 25 de la Observación general N° 5).

Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo, de servicio y capacidad:

- *El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.*

Medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto

32. En el párrafo 2 del artículo 6 del Pacto figuran las medidas que deberán adoptar los Estados para lograr la plena efectividad del derecho a trabajar. En la segunda parte del artículo 6 se enuncian las siguientes obligaciones de los Estados:

- La obligación de realizar programas de orientación y formación tecnicoprofesional;
- La obligación de establecer métodos y procedimientos encaminados a conseguir un desarrollo económico social y cultural constante;
- La obligación de aplicar una política encaminada a conseguir la ocupación plena y productiva;
- La obligación de crear las condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

33. Los Estados deberán tener en cuenta que la citada enumeración de tales medidas no es exhaustiva, lo que significa que los propios Estados deberán determinar la relación de medidas pertinentes ateniéndose a los ejemplos y principios enunciados en la segunda parte del artículo 6, a que se hace referencia en el párrafo 4 de la Observación general N° 3.

Programas de orientación y formación tecnicoprofesional

34. La formación tecnicoprofesional es al propio tiempo un elemento del derecho a la educación y del derecho al trabajo. De ello se habla, en particular, en los párrafos 15 y 16 de la Observación general N° 13, en los que se examina la formación tecnicoprofesional, en particular en el contexto del derecho al trabajo.

Métodos y procedimientos encaminados a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante

35. Esta obligación se desprende de las obligaciones generales contraídas por los Estados en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No es posible realizar plenamente el derecho a trabajar en una sociedad que no aspire a la promoción y la mejora de su nivel de vida. Por otra parte, el ejercicio más pleno del derecho al trabajo por el mayor número posible de personas que deseen trabajar contribuye al desarrollo económico, social y cultural.

Programa de pleno empleo productivo

36. La Organización Internacional del Trabajo ha elaborado varios documentos relativos a la política del empleo, en particular el Convenio N° 122 relativo a la política del empleo. Según señaló la OIT, "la promoción del pleno empleo, productivo libremente elegido,... debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar", y la contribución al logro de tal empleo "debería constituir la prioridad y ser parte integrante de las políticas económicas y sociales de los Estados miembros"². La política del Estado deberá orientarse al logro del **pleno empleo**. Por pleno empleo se entiende el estado de la sociedad en que todos los que deseen participar en el trabajo social productivo pueden tener acceso a una actividad que les proporcione ingresos suficientes para mantener el nivel de vida que en dicha sociedad se considera normal. Así pues, los Estados no sólo tienen la obligación de tratar de brindar a todos los que deseen trabajar la posibilidad de participar en un trabajo social útil, sino también de velar por que el empleo se ejerza dentro de la jornada laboral completa, que las horas de trabajo se dediquen a una labor útil y, por ende, que el trabajo genere ingresos adecuados en consonancia con el trabajo realizado. Así pues, cabe considerar incompleta la limitación forzosa del empleo, de su contenido o de los ingresos que genera. Por otra parte, cuando la introducción del empleo parcial se debe a la política oficial tendiente a la creación o el mantenimiento del mayor número posible de puestos de trabajo, cabe considerar que esas medidas están justificadas. Sin embargo, su aplicación no deberá traducirse en la limitación de los derechos de las personas que trabajan a tiempo parcial.

37. La política del Estado deberá aspirar al establecimiento de plazos mínimos para la búsqueda de un empleo y a la optimización del proceso de tal búsqueda.

38. El empleo deberá ser **productivo**, es decir que, en función de las actividades de las personas, deberá considerarse de utilidad en dicha sociedad, como trabajo socialmente útil. El concepto del empleo productivo está indisolublemente vinculado con el objetivo enunciado por la OIT: "El logro de un trabajo digno".

39. A este respecto, los Estados, además de las medidas de política tradicionales aplicadas (información de la población sobre los puestos vacantes, la selección profesional, la formación profesional y el reciclaje de los trabajadores), deberán buscar nuevas formas de participación en

² Recomendación N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la política del empleo.

las relaciones laborales del mayor número posible de personas que necesitan trabajar. También es indispensable a este respecto atenerse a las recomendaciones formuladas por la OIT sobre esta cuestión.

40. En los casos en que el Estado aplica una política de fomento del superempleo, en particular por consideraciones económicas (nivel bajo de los salarios), dicha política puede obstaculizar el logro del pleno empleo productivo.

Condiciones que garantizan las libertades políticas y económicas fundamentales del ser humano

41. Los Estados deberán reconocer, respetar y proteger plenamente las libertades políticas y económicas de la persona. Según se señala en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí". Los derechos civiles y políticos sólo podrán hacerse efectivos si se concede a cada persona posibilidades adecuadas e iguales para satisfacer sus "necesidades básicas de trabajo, alimentación, vivienda, atención médica, educación y cultura"³. La realización más completa del derecho a trabajar es precisamente posible cuando se garantizan las libertades políticas y económicas.

42. Las limitaciones de la libertad económica, en particular la existencia de diversos obstáculos administrativos, reprimen el desarrollo de la sociedad y obstaculizan la autorrealización de las personas, así como su libertad de elegir el tipo y las modalidades de empleo. Para que cada persona tenga una posibilidad real de ganarse la vida mediante el trabajo que ella elige libremente o acepta libremente, los Estados deberán crear las condiciones necesarias para la realización más completa posible de las libertades económicas de los ciudadanos. Los Estados también deberán tener en cuenta que no se podrá garantizar el derecho a la libre elección del trabajo en una sociedad en la que no se realizan plenamente las libertades políticas del ser humano, tales como la libertad de asociación y la libertad de expresión.

³ Derechos humanos. Folleto informativo. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra, 1996.