


# EN BUSCA DEL TRABAJO DECENTE



GUATEMALA, MARZO 2019

 Descargue los documentos completos de las propuestas de pasos urgentes para un buen gobierno en [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

## Antecedentes

Desde el punto de vista objetivo material, el trabajo tiene como finalidad principal garantizar a las personas un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades y de su familia. Desde el punto de vista subjetivo, permite la plena realización de las personas. Es por ello que Juan Pablo II, en su célebre encíclica sobre el trabajo humano – *Laborem exercens* (1981)—, define al trabajo como la dimensión fundamental de la persona humana.

Pero el fruto del trabajo – el ingreso— no solamente debe permitir la satisfacción de las necesidades básicas, para que continúe produciendo. El trabajo tiene que ser decente, según el concepto acuñado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que ASIES adoptó como eje articulador de sus estudios y propuestas en materia laboral. Esto significa que hombres y mujeres tengan oportunidades de un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (OIT, 1999: 4).

En 2015, el conjunto de propuestas contenidas en “*Guatemala Camina: Pasos firmes para cambiar*”, incluía una titulada “*En busca del trabajo decente*”, con el propósito de contribuir a la formulación de una política laboral. Partía esa propuesta del

*Mientras en 2012 el 59 % de los asalariados percibía un salario mínimo o menos, para el 2016 el porcentaje se elevó a 71 %*

supuesto de que la creación de trabajo decente depende de la combinación de múltiples factores que deben atenderse integralmente, tomando en cuenta las características de los segmentos de la población laboral y las potencialidades de la economía guatemalteca.

En 2015 las Naciones Unidas adoptaron la *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, que contempla 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Uno de ellos – Objetivo 8 – está referido a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, con 12 metas. Entre

ellas: mantener un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de al menos 7 % anual en los países menos adelantados; lograr niveles más elevados de productividad económica; promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, y alentar la oficialización de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MYPIME); garantizar un trabajo decente para todos, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad; la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación; proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido; y fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos (Naciones Unidas, 2015).

Conviene anotar que las metas anteriores recogen las cuatro dimensiones del concepto de trabajo decente: creación de empleo e ingresos dignos, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social (OIT, 1998).

En abril de 2017 el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) adoptó la *Política nacional de empleo digno 2017-2032 - Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible*, cuyo objetivo general –coincidente con el concepto de trabajo decente– es ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres tengan un empleo digno y productivo por medio de un esfuerzo integrado de la política económica y social y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Consta de cuatro ejes: generación de empleo, desarrollo del capital humano, entorno propicio para el desarrollo de empresas y tránsito a la formalidad.

---

## 1. Condiciones necesarias para la creación de empleo

---

En la propuesta de 2015, el capítulo 2, diagnóstico de situación, comprendía la caracterización de la población laboral y las condiciones necesarias para la creación de empleo.

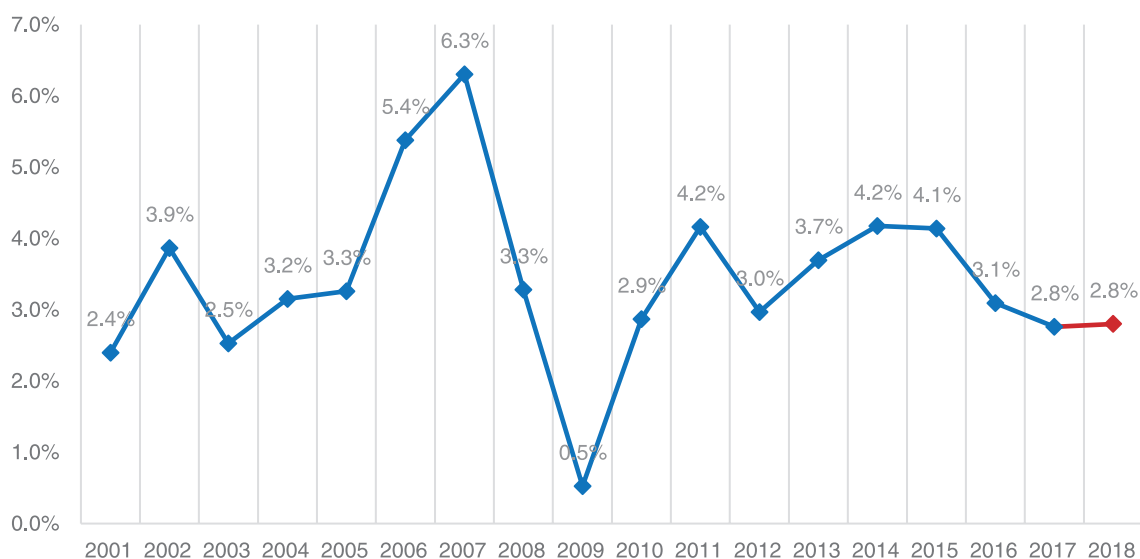
Respecto a las características del mercado, la situación permanece sin mayores cambios, salvo por el hecho de que la calidad del empleo continúa deteriorándose. Un estudio realizado por ASIES en 2016, comparando datos de las encuestas de empleo e ingresos de 2002 y 2016, muestra que en el primer año el 59 % de los asalariados percibía un salario mínimo o menos, y en el segundo año, el porcentaje se elevó a 71 %, y entre los dos años la cobertura de la seguridad social bajó del 35 % al 32 % de los asalariados (Prado, 2017). Otro estudio, sobre el empleo de los jóvenes, comparando datos de 2002 y 2017, evidencia que la precarización es aún mayor. En 2002 el 63 % de los asalariados juveniles devengaba un salario mínimo o menos, y en 2017 el 82 %. En 2002 el 17 % de los jóvenes asalariados estaba protegido por la seguridad social, y en 2017 el 12 %.

En cuanto a las condiciones necesarias para la creación de empleo, la propuesta *En busca del trabajo decente*, señala la situación macroeconómica (crecimiento, sector financiero, ahorro interno, inversión extranjera directa y sector externo), el entorno empresarial y la competitividad; y la pobreza y la desigualdad. Sobre el entorno empresarial se alude al impacto negativo de la corrupción y la inseguridad.

Algunos de los aspectos anteriores son señalados en la Política nacional de empleo digno como restricciones que afectan la creación de empleo: moderado desempeño económico, tenue desarrollo de la competitividad y los flagelos de la pobreza y la desigualdad.

Ciertamente, el crecimiento de la economía es cada vez más desalentador, como puede

## Crecimiento del PIB 2001-2018



Nota: elaborado por el DICE-ASIES con datos de las cuentas nacionales del BANGUAT.

observarse en el gráfico sobre la evolución del PIB entre 2001 y 2018, pues cada vez se está más lejos de un crecimiento del 7 % que plantean los ODS, bastante similar al contemplado en los Acuerdos de Paz.

Respecto a la tasa de ahorro nacional, en el estudio de 2015 se indicaba que entre 2005 y 2015 el promedio era de 14 % con respecto al PIB, contrastando con el promedio de 20 % de América Latina. De 2015 a 2017, la tasa se situó entre 13.4 % y 14.2 %.<sup>1</sup>

Respecto al entorno empresarial, dos elementos necesarios son la emisión de la ley de competencia<sup>2</sup> y facilitar el acceso al crédito a las MIPYME, a efecto de reducir el impacto que, sobre el dinamismo de la economía y el funcionamiento del mercado

laboral tiene el hecho de que Guatemala sea “una economía de mercado jerárquica, en que se manifiesta el predominio de grupos corporativos diversificados (de origen familiar) y empresas transnacionales” (Fuentes y Guzmán, 2018).

Lo anterior tiene efectos directos sobre la desigualdad, que es lastre para el desarrollo social y económico del país. La desigualdad en materia de ingresos es el problema estructural más grave de Guatemala pues, como señala un reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los desafíos que enfrentan Centroamérica y la República Dominicana para cumplir con los ODS, es “causa y efecto de las brechas en salud, educación y trabajo”. El ingreso medio que recibe el decil más rico (decil 10) es casi 20 veces mayor que el ingreso medio de los cuatro deciles más pobres (1 a 4) y Guatemala es el único país de Centroamérica que no registra reducción de la brecha entre 2001 y 2014. Esto dificulta alcanzar la meta 10.1 de la Agenda 2030: lograr el crecimiento progresivo y sostenido de los ingresos del 40 % más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional (Soto et al, 2018).

<sup>1</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNS.ICTR.ZS>

<sup>2</sup> Véanse estudio y propuestas de ASIES sobre el particular: *Ley de la competencia ideal según los principios de la economía social de mercado y el caso de Guatemala* (2015), *La ley de competencia en Centroamérica: desafíos ante la implementación de una autoridad regional* (2016), *Promoción de la cultura de competencia en Guatemala: desafíos ante la implementación de la ley* (2017), y *Los cárteles y su efecto sobre el mercado. Apuntes sobre competencia* (2018).

En la coyuntura que atraviesa Guatemala cobran particular relevancia el que tenga éxito la lucha contra la corrupción, pues en caso contrario el país será copado por el narcotráfico y solamente vendrá inversión que sabe acomodarse a un ambiente de rapiña. Otras tareas imprescindibles son reducir el impacto de la extorsión y de los asaltos, que afectan a los microempresarios y a los más pobres y disuaden el arribo de turistas; mejorar la infraestructura vial y superar las enormes deficiencias existentes en las empresas portuarias; y superar la conflictividad social que

se extiende cada vez más, lo cual requiere un cambio de enfoque de la inversión que aprovecha los recursos naturales y la eficaz aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.

Fuentes y Guzmán (2018), recomiendan además adoptar una política de depreciación gradual del quetzal, para evitar el castigo sobre las exportaciones no tradicionales y las empresas que producen para el mercado interno, afectadas por importaciones más baratas; y la creación de un banco de desarrollo.

---

## 2. Propuestas para la creación de trabajo decente

---

El documento de 2015 contiene 10 propuestas para la creación de trabajo decente, que permanecen vigentes.

1.

### Los motores de la creación de empleo – agricultura, turismo, vivienda y manufactura ligera

En el caso de la manufactura ligera (que incluye vestuario y textil, comida fresca, productos de cuero y comida procesada) y la agricultura, debe impulsarse su producción para la exportación, tanto hacia el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como hacia fuera del área. Fuentes y Guzmán (2017), señalan que la ampliación de la oferta exportable parece “representar la opción más factible, en el corto o mediano plazo, para impulsar una transformación productiva” y ofrecer más oportunidades de empleo.

2.

### La obra pública como generadora de trabajo decente

Dado el virtual estancamiento de la inversión privada, la obra pública, especialmente en infraestructura vial, y la construcción de vivienda social, son otras de las pocas opciones para dinamizar la actividad económica. Ello requiere el uso racional y transparente de los escasos recursos disponibles para inversión resolver el problema de la precariedad fiscal.

La dotación de infraestructura mediante las alianzas público-privadas (eufemismo para referirse a la figura de la concesión) debe tener estar condicionada al servicio del interés general, evitando que el lucro del operador privado sea la motivación principal.

**3.**

### **Fortalecer la integración centroamericana**

Complementaria de la relativa a la activación de los motores de creación de empleo, dada la relevancia que las exportaciones a Centroamérica tienen para la economía guatemalteca. El impulso a la Unión Aduanera y la superación de las barreras que afectan el aumento del intercambio comercial en el MCCA exige una acción concertada de los gobiernos centroamericanos.

**4.**

### **Promover el empleo rural**

El apoyo a la población rural, particularmente a los productores agrícolas en situación de subsistencia e infrsubsistencia, debe contribuir a corregir el sesgo exportador que generalmente han tenido las políticas de fomento de la producción agropecuaria. Para ello, como se señala en la propuesta de 2015, debe asignarse prioridad a una tarea apenas iniciada, a pesar de los ingentes recursos derrochados en programas clientelares como la distribución de fertilizantes, mediante la implementación de la política de desarrollo rural y del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC). La propuesta incluye crear un programa de trabajo temporal comunitario, que podría financiarse con los recursos, igualmente dilapidados, destinados a programas asistencialistas – con escaso impacto en la reducción de la pobreza— del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

**5.**

### **Política de salario mínimo**

Un estudio realizado por ASIES en 2015 (Coyoy, 2015) demuestra el estancamiento del salario real de los trabajadores. Por ello se sugiere adoptar una política de incrementos graduales, moderados y sostenidos del salario mínimo, que permita cerrar paulatinamente las brechas entre la canasta básica alimentaria y la canasta ampliada y el salario mínimo. Como demuestra la experiencia de varios países latinoamericanos, el salario mínimo es una herramienta eficaz para reducir la pobreza (Klein, 2010 y OIT, 2011).

**6.**

### **Protección del trabajo doméstico**

Para mejorar las condiciones del trabajo doméstico, mayoritariamente desempeñado por mujeres, es necesario ratificar el Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Esto implicará reformar el Código de Trabajo en cuanto al establecimiento del salario mínimo para esta categoría de trabajadores, la limitación de la jornada de trabajo y la protección de la seguridad social en igualdad de condiciones con el resto de trabajadores.

7.

## Ampliación de la cobertura de la seguridad social

El mayor desafío continúa siendo la incorporación de los trabajadores de la economía informal, tanto los asalariados no afiliados a la seguridad social –donde destacan por su particular vulnerabilidad, los jornaleros agrícolas— y los trabajadores por cuenta propia. Condición previa es el mejoramiento de los servicios de salud que presta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) a sus derechohabientes.

8.

## Capacitación para el trabajo

Mantienen vigencia las sugerencias sobre la capacitación para el trabajo contenidas en la *Propuesta para una agenda nacional de trabajo decente*, elaborada por ASIES en 2012: el MINTRAB debe adoptar la política de capacitación técnica y profesional; el Estado debe hacer un aporte al presupuesto del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) para ampliar la cobertura a quienes no tienen un empleo formal; extender la oferta y mejorar la calidad de la educación técnica escolar y extraescolar del Ministerio de Educación;\* e impulsar programas de aprendizaje que efectivamente capaciten y faciliten la inserción laboral de los jóvenes.

Véase *Educación extraescolar, vía rápida para el empleo. Guatemala camina. Pasos firmes para cambiar*, ASIES, 2015.

9.

## Cumplimiento de la legislación laboral

Esto inicia por el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores, consagrados en convenios internacionales del trabajo ratificados por Guatemala y en el Código de Trabajo. El Estado debe cumplir con el mandato relativo a promover la negociación colectiva, corrigiendo las fallas y abusos existentes en la negociación que se da en el ámbito público.\* Aspecto esencial es el fortalecimiento de la capacidad de la Inspección General de Trabajo y la aplicación de los procedimientos establecidos en las reformas al Código de Trabajo contenidas en el Decreto Número 7-2017.

Véase *Negociación colectiva en el sector público. Guatemala camina. Pasos firmes para cambiar*, ASIES, 2015.

10.

## Fortalecimiento institucional

Finalmente, pero no por ello menos importante, está la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública relacionada con la promoción del empleo, que incluye al MINTRAB, en cuanto a su capacidad de hacer cumplir la legislación laboral, facilitar el diálogo social (lo que implica neutralidad ante los intereses sectoriales) y el ejercicio de su papel rector en materia de capacitación para el trabajo), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), especialmente en lo relacionado con el eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER); y el Ministerio de Economía (MINECO) que debe actuar con mayor autonomía con relación a los intereses del gran empresariado.

# 11.

## Comentario final

En los últimos años era común en los ambientes empresariales escuchar elogios hacia los logros de Nicaragua en materia de crecimiento y aumento del empleo. Se veía con buenos ojos un favorable clima de negocios y una certeza jurídica garantizados por un gobierno autoritario y corrupto. La crisis desatada a partir de las protestas contra el incremento a las cuotas de la seguridad social (que solamente fueron el detonante) debe servir de lección sobre lo insostenible que es, incluso en el corto plazo, un sistema con el implantado en Nicaragua. Luego de lograr entre 2010 y 2017 una tasa promedio de crecimiento del PIB de 5.1 %, en 2018 se reducirá en 3.8 % y logrará el 4.2 % hasta 2023.\* El gobierno de Daniel Ortega admite que la crisis causó la pérdida de 119,000 empleos en tanto que el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) estima que se han perdido 347,000.

<https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/476390-banco-mundial-crisis-economica-nicaragua/>, [www.laprensa.com.ni/2018/10/10/economia/2482825-fmi-nicaragua-volvera-a-crecer-4-hasta-2022-y-recuperacion-de-la-crisis-sera-lenta](http://www.laprensa.com.ni/2018/10/10/economia/2482825-fmi-nicaragua-volvera-a-crecer-4-hasta-2022-y-recuperacion-de-la-crisis-sera-lenta) y <https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/476051-gobierno-nicaragua-admite-deterioro-economico/>

## Referencias

- Coyoy, Erick (2016). *Productividad del trabajo y salarios reales en Guatemala*. Proyecto Diálogo social para el trabajo decente. Guatemala: ASIES.
- Fuentes, Juan Alberto y Guzmán, Vivian (2018). *El trabajo y las políticas de empleo en Guatemala*. Guatemala: Organización Internacional del Trabajo.
- Klein, Emilio (2010). *Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina*. En: Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. CEPAL/OIT/FAO. Santiago de Chile.
- Linares, Luis (2015). *En busca del trabajo decente*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Naciones Unidas (2015). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo integral después de 2015*. Nueva York.
- Organización Internacional del Trabajo (1999). *Trabajo decente. Memoria del director general*. Conferencia Internacional del Trabajo 87ª reunión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2011*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Prado, Julio (2017). *Evolución del empleo asalariado en Guatemala, 2002 - 2016*. Revista ASIES, n.º 1 2017. Guatemala.
- Prado, Julio (2018). *El empleo de los jóvenes en Guatemala: 2002 - 2017*. Revista ASIES, n.º 2 2018. Guatemala.
- Soto, Humberto et al (2018). *Los objetivos de desarrollo sostenible en Centroamérica y la República Dominicana. Visualizando desafíos, viabilizando compromisos*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

