



UNIÓN EUROPEA



Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos

PRINCIPALES HALLAZGOS

Luis F. Linares López

Guatemala,
noviembre de 2022

El proyecto **Promoviendo el trabajo decente para todos**, ejecutado por la **Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)** con el apoyo de la **Unión Europea (UE)**, inició en noviembre de 2019 y finalizó el 30 de noviembre de 2022. Queremos compartir -pidiendo licencia por el uso excepcional de la primera persona del plural— algunos de los principales hallazgos identificados en el curso de la ejecución del Proyecto, por considerar que los mismos son de vital importancia para que el trabajo decente sea una realidad para todos los hombres y mujeres que trabajan en Guatemala.

- **El lento avance de la PNED**

Los **informes de monitoreo** elaborados por el Proyecto evidenciaron el lento y mínimo avance en la implementación de la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032. Al igual que sucede con la mayoría de políticas públicas adoptadas (el listado de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-enumera 68), su insuficiente o nula ejecución es una de las más graves fallas de la institucionalidad pública. Es necesario, como señalan los informes de monitoreo, que el presupuesto anual del Estado sea expresión financiera de las políticas públicas, cumpliendo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Presupuesto en cuanto a la vinculación entre planes y presupuesto.

- **La posibilidad y necesidad de articular las políticas públicas**

El conjunto de políticas vinculadas con el empleo ofrece una gran oportunidad para abordar la temática del empleo desde una perspectiva integral. El estudio **“Articulación de la Política Nacional de Empleo Digno con las políticas vinculadas con el empleo”**, elaborado por el Proyecto, evidenció la complementariedad de al menos 12 políticas públicas, incluyendo el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, para lograr el objetivo de trabajo decente y contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que exige, entre otros aspectos, una efectiva coordinación interinstitucional.

- **Vacío en políticas del cuidado**

La crisis provocada por la pandemia del COVID-19 puso de relieve la existencia de un enorme vacío en lo que se refiere al apoyo público a las familias para atender las labores de cuidado, que pesan mayoritariamente sobre las mujeres (madres, hijas y abuelas).

Los estudios **“Trabajo no remunerado y labores de cuidado en Guatemala”** y **“El vacío de las políticas de cuidado en Guatemala”** demostraron que el cuidado familiar recae casi exclusivamente en las mujeres. Además, que la cobertura pública de servicios de cuidado (guarderías), de adultos mayores y personas con discapacidad, etcétera, es mínima, duplicada y fragmentada. A lo anterior se agrega la deficiencia de los servicios de salud y la escasa cobertura de la seguridad social. Para mejorar la calidad de vida de las familias, especialmente de las mujeres y para facilitar su inserción laboral, es indispensable incrementar los recursos públicos destinados al apoyo de las mismas, eliminando la duplicación de acciones institucionales.

- **Trabajo decente para trabajadoras domésticas**

Uno de los segmentos más vulnerables y menos protegidos de la población laboral son las trabajadoras domésticas, que representan alrededor del 10 % de las mujeres ocupadas. Dos de las más relevantes organizaciones de

trabajadoras domésticas, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, a Domicilio y de Maquila (ATRAHDOM), y el Sindicato de Trabajadoras Domésticas, Similares y por Cuenta Propia (SITRADOMSA), fueron destinatarias del Proyecto. Los resultados del estudio **“Trabajo doméstico en el contexto de la pandemia del COVID-19”**, y de encuestas y grupos focales realizados en el contexto del Proyecto, refuerzan la necesidad y conveniencia de que Guatemala ratifique cuanto antes el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado por la OIT en 2011, que ya fue ratificado por 18 países de América Latina y el Caribe.

- **El descuido de la educación secundaria**

La educación secundaria es condición necesaria para una inserción favorable, sobre todo de los jóvenes, en el mundo del trabajo. El estudio **“Caracterización de los establecimientos educativos públicos del ciclo diversificado”**, elaborado en coordinación con la Gran Campaña Nacional por la Educación (GCNPE) expuso la precariedad de la infraestructura y equipamiento y de personal, de dichos centros. En varios ámbitos subsiste la idea de que el Estado es responsable únicamente de ofrecer educación gratuita en los niveles de preprimaria, primaria y ciclo básico, a pesar de que la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Decreto Número 27-2003) establece que la educación “deberá ser gratuita, laica y obligatoria hasta el último grado de diversificado”, y del principio de progresividad que es propio de los derechos sociales.

La tasa neta de cobertura del ciclo diversificado es de 25.2 % y los centros públicos solamente atienden al 31 % de los inscritos. Tenemos otro monumental reto —ofrecer educación pública de calidad— para que los jóvenes, que se dice son el presente y el futuro de Guatemala, no estén condenados a trabajos de baja cualificación y mal remunerados.

- **La pérdida del bono demográfico**

El bono demográfico, derivado de la etapa de transición demográfica en la que nos encontramos y que concluye alrededor de 2069, es una de las grandes oportunidades de Guatemala en el mediano y largo plazo. Aparentemente, se trata de un tiempo considerable —46 años— pero ya transcurrieron 44 desde que se inició el período del bono. No resulta exagerado decir que lo estamos perdiendo. Como se indicó en el párrafo anterior, solamente uno de cada cuatro jóvenes entre los 15 y los 17 años, cursa el ciclo diversificado, y uno de cada cuatro jóvenes no estudia ni trabaja. Además, solo el 19.2 % de la población ocupada aporta a un programa de pensiones. Educación de calidad y trabajo decente para los jóvenes (entre los 15 y 29 años) son tareas ineludibles.

- **Necesidad de fortalecer el servicio público de empleo**

Atribución fundamental de la administración del trabajo es la intermediación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) tiene una minúscula cobertura. La intermediación, realizada por un órgano público y sin costo para empleadores y trabajadores, es esencial para que los buscadores de empleo, en particular los jóvenes, entren en contacto con las empresas demandantes. Su labor actual se limita prácticamente al anuncio de plazas vacantes. Debe ampliarse a servicios como orientación para elaborar hojas de vida y preparación para sostener entrevistas de trabajo; brindar información sobre oportunidades de formación, y capacitar en derechos laborales y en el desarrollo de habilidades blandas. Para ello es obligado ampliar significativamente el presupuesto del SNE, pues en 2021 solamente se le asignaron Q5.8 millones.

- **Relevancia del salario mínimo**

El salario mínimo es una de las instituciones fundamentales del mercado del trabajo y probablemente la más cuestionada por la corriente neoliberal. En un país donde la organización sindical en el sector privado es mínima, el Estado debe proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, mediante su incremento gradual, moderado y sostenido.

Desde este Proyecto, y otros dos anteriores también apoyados por la UE, hemos señalado reiteradamente la necesidad de una política de salario mínimo con esas características. En los cuatro últimos gobiernos, a pesar de algunos altibajos, se ha consolidado una política implícita en ese sentido, lo que es un significativo avance. Los

representantes de las organizaciones de trabajadores ante las comisiones paritarias y la Comisión Nacional del Salario (CNS) deben realizar todos los esfuerzos posibles para alcanzar acuerdos, a fin de legitimar el proceso de consulta establecido.

- **Reducción del empleo asalariado**

Entre los impactos negativos de la crisis del COVID-19 en el mercado del trabajo, destaca que entre 2019 y 2021, de acuerdo con datos de las encuestas nacionales de empleo e ingresos (ENEI) de esos años, el número de trabajadores asalariados se redujo en 805,000 y el de trabajadores por cuenta propia aumentó en 655,000. Teniendo en cuenta que el ingreso promedio mensual de los trabajadores por cuenta propia pasó de Q2, 214.96 en 2019 a Q1,615.68 en 2021, es incuestionable que se profundizó la precariedad laboral.

- **Papel clave de la seguridad social**

La crisis del COVID-19 también puso de manifiesto el papel clave de la seguridad social para hacer frente a las contingencias que enfrentan las personas a lo largo de su ciclo de vida. Sin embargo, la cobertura de tal seguridad está estancada, pues entre 2002 y 2021 pasó del 21.1 % al 19.2 %. El estudio **“La importancia de la seguridad social”**, elaborado al inicio de la pandemia, resaltó que se trata de un derecho humano, igualmente fundamental, y uno de los pilares del trabajo decente, por lo que el Estado tiene la obligación de proteger el acceso de toda la población al ejercicio de ese derecho.

Las encuestas, entrevistas y grupos focales realizados en el marco del Proyecto permitieron constatar el interés de los trabajadores asalariados y por cuenta propia de gozar de la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). También se identificaron deficiencias que desmotivan la afiliación. El estudio **“Desafíos para la formalización laboral. Seguridad social para todos”** ofrece varias recomendaciones para extender su cobertura.

- **Sindicatos y trabajo decente**

“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”, proclama el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Numerosos instrumentos internacionales ratificados por Guatemala y disposiciones de la legislación nacional reiteran el compromiso de garantizar su ejercicio.

La **“Encuesta a población ocupada en el Departamento de Guatemala”**, y la **“Encuesta sobre el trabajo en plantaciones”** realizadas por el Proyecto, así como numerosos grupos focales, revelan que un porcentaje significativo de trabajadores (por ejemplo, el 61 % de los encuestados en el departamento de Guatemala) considera que el derecho de organizar y participar en sindicatos es un derecho humano fundamental. Sin embargo, la mayoría opina que los trabajadores del sector privado no tienen libertad para organizarse, y que entre las razones para no afiliarse a un sindicato se encuentran el temor al despido y la futura discriminación por la pertenencia a sindicatos.

El estudio **“El proceso de la Comisión de Encuesta y la Hoja de Ruta –Cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores de Guatemala–”**, se enfocó en las derivaciones y consecuencias a lo largo de 10 años de la queja que organizaciones de trabajadores presentaron en 2012 ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), argumentando el incumplimiento, por el Estado de Guatemala, del Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (1948). El estudio evidenció que si bien se alcanzaron algunos logros, más formales que efectivos –lo que llevó a la OIT a cerrar en noviembre de 2018 el caso generado por la queja– la mayoría de las cuestiones de fondo siguen latentes.

Entre ellas destacan la falta de esclarecimiento de la mayoría de los 110 asesinatos de sindicalistas ocurridos en el presente siglo; la persistencia de obstáculos formales y acciones que impiden la organización de sindicatos y la participación en ellos; la lentitud de los trámites administrativos de trabajo y las debilidades de la Inspección General de Trabajo; la inoperatividad de la justicia laboral y la resistencia de muchos empleadores a cumplir las sentencias judiciales de reinstalación por despidos ilegales; a todo lo cual se suma las acciones de discriminación antisindical. En conclusión, a pesar de lo establecido en el Código de Trabajo, el Estado de Guatemala no promueve una política nacional de defensa y desarrollo del sindicalismo.

• Las brechas entre hombres y mujeres

El estudio “Desafíos para la equidad de género en el trabajo” evidenció que persisten, y que en algunos casos se agravan, las brechas entre hombres y mujeres en cuanto a nivel educativo (brecha entre hombres y mujeres sin educación de 24 puntos porcentuales en favor de los hombres); participación en la fuerza de trabajo (65 % hombres y 35 % mujeres); concentración de las mujeres en las ocupaciones de más bajos ingresos (trabajo por cuenta propia y trabajo doméstico); ingresos laborales (con brechas que van desde 10 % a 40 %); condición laboral desventajosa independientemente del nivel de cualificación (la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en posiciones de dirección y gerencia es de 42 %).

Otros obstáculos son la insuficiencia de los servicios de salud y su acceso desigual, la violencia contra las mujeres, el acoso sexual dentro y fuera del trabajo, las prácticas discriminatorias, la subrepresentación en todos los ámbitos y la sobrecarga por la atención de las labores de cuidado. Hay en consecuencia formidables desafíos en materia de equidad para lograr una sociedad menos desigual y más cohesionada.

• Importancia de la información estadística

Los seis boletines de la **Serie Condiciones laborales de los grupos vulnerables**, elaborada por el Proyecto, utilizando información obtenida de las encuestas nacionales de empleo e ingresos, y que dan continuidad a las publicaciones del Observatorio de trabajo decente, del Proyecto Diálogo social para el trabajo decente, que ejecutó ASIES con el apoyo de la UE, confirman la importancia de la información estadística para profundizar en el conocimiento de la realidad nacional en general, y del mundo del trabajo en particular.

Por ello el Instituto Nacional de Estadística (INE) debe priorizar la realización de las ENEI. La serie iniciada en 2010 se interrumpió en 2020, pero la pandemia del COVID-19 no se puede esgrimir como pretexto, pues El Salvador y Honduras realizaron en ese año sus encuestas de hogares de propósitos múltiples.

• El clamor por el trabajo decente

Recordando el título de una célebre y valiente carta de los obispos de Guatemala –**El clamor por la tierra** (1988)— y parafraseando sus primeras frases, podemos decir que el clamor por el trabajo decente “es, sin duda alguna el grito más fuerte, más dramático y más desesperado que se escucha en Guatemala”. Prueba irrefutable de ello es el incesante flujo de migrantes hacia los Estados Unidos de América, con una terrible cuota de sufrimiento, seguida de permanente incertidumbre al residir de manera irregular en dicho país.

Por ello es necesario que el trabajo decente sea un objetivo primordial de nuestra sociedad, cumpliendo el Estado sus obligaciones vinculadas con el logro de un trabajo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana para todos los hombres y las mujeres.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª Calle 7- 48, Zona 9 Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A. Tel: (+502) 2201-6300; www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt

Autor: Luis F. Linares

Proyecto Promoviendo el trabajo decente para todos

Período de ejecución: 2 de diciembre de 2019 al 30 de noviembre de 2022

Equipo del proyecto:

Coordinación general: Luis F. Linares.

Incidencia: Pablo Hurtado

Políticas Públicas: Gabriell Duarte

Diseño y diagramación: Cesia Calderón

Impresión: Centro de Impresiones Gráficas. Noviembre 2022.

Monitoreo y evaluación: Guisela Mayén

Comunicación: Ana Lucía Blas

Coordinación administrativa: Lilliana López Pineda

Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar o/a para marcar la existencia de ambos géneros, se opta por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.



DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN
EN WWW.ASIES.ORG.GT

SIGANOS EN NUESTRAS REDES:

/asiesgt

@ASIES_GT

/ASIESGTNew

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES. SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.