



Empoderamiento Legal de los Sectores Pobres

Tema

Derechos Laborales

Borrador para discusión

Lic. Luis Linares

Guatemala julio 2007

Contenido

1. Introducción

2. Derechos laborales y exclusión

2.1. Caracterización del mercado laboral guatemalteco

2.2. Protección de los derechos laborales en la legislación guatemalteca

2.3. Pertinencia de la legislación laboral

2.4. La protección legal para los trabajadores de la economía informal autoempleados y asalariados

2.5. Derechos laborales y equidad de género

2.6. Derechos laborales y población indígena

2.7. La situación de la mujer trabajadora y de los trabajadores indígenas

2.8. El papel de los sindicatos

3. Los principales obstáculos para el empoderamiento legal

3.1. Obstáculos estructurales

3.2. Obstáculos legales y burocráticos

3.3. Obstáculos en materia de capacidades

4. Estrategia para el cambio

4.1. Cambios en la legislación

4.2. La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores

4.3. Promover una cultura de cumplimiento

4.4. Promover la negociación colectiva

4.5. Promover la incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia

4.6. La formalización de los asalariados informales

4.7. Atención a mujeres, niños y trabajadores indígenas

4.8. Educación y capacitación

Bibliografía consultada

DERECHOS LABORALES

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es parte de una serie de cuatro estudios elaborados para la **Comisión para el Apoderamiento Legal de los Sectores Pobres**. La Comisión, creada en 2005, es la primera iniciativa global que se enfoca específicamente en el vínculo entre exclusión, pobreza y justicia, partiendo de la convicción de que se podrá ganar la lucha contra la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio (ODM) “*si los gobiernos logran dar mayor cabida en la economía a todos los ciudadanos, en especial a los sectores pobres*”.

El objetivo de los estudios es “*contribuir, mediante la formulación de propuestas estratégicas relacionadas con los cuatro temas clave identificados para impulsar el empoderamiento legal de los sectores pobres de la sociedad guatemalteca, a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*”.

La comisión ha identificado cuatro áreas clave: acceso a la justicia y Estado de Derecho, derechos de propiedad, mecanismos legales para empoderar negocios informales. Sobre cada uno de estos temas se elabora un documento de trabajo que, fundamentalmente, debe desarrollar recomendaciones y proponer herramientas de política pública

La Comisión estableció un Grupo de Trabajo sobre Derechos Laborales. Dicho grupo, en su informe de avance señala, con relación a los mercados de trabajo, que las regulaciones sobre éste no tienen un efecto significativo sobre el ingreso o la tasa de crecimiento o, en última instancia, sus vínculos son menos significativos comparados con las regulaciones dirigidas al mercado de producción: y que se ha demostrado empíricamente que hay una relación positiva entre estabilidad laboral e inversión en capital humano y productividad.

El Grupo de Trabajo parte de la afirmación de que el trabajo no es una mercancía y que los mercados de trabajo necesitan ser considerados de manera diferente que los mercados de bienes y servicios. La premisa de inicio es que todos los trabajadores y productores, sean de la economía formal o informal, son titulares de reconocimiento legal, de protección y deben acceder a los recursos y servicios necesarios para obtener un trabajo decente.

De acuerdo con este concepto, definido por la OIT, toda sociedad debe “*promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana*”.¹

Para alcanzar este objetivo hay varias condiciones esenciales: que exista trabajo;² reconocer que quienes trabajan son titulares de derechos y que el trabajo que desarrollan debe

¹ *Trabajo Decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, 1999.

² El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social – Artículo 101 de la Constitución Política de Guatemala.

asegurarles un ingreso digno; y que todos los que trabajan deben ser protegidos contra la vulnerabilidad por la falta de salud y por la edad.

2. DERECHOS LABORALES Y EXCLUSIÓN

2.1. Caracterización del mercado laboral guatemalteco

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2004 (ENEI-2004), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Población Económicamente Activa (PEA) está integrada por 4.9 millones de personas, de 10 y más años de edad.

El 24.6% de la PEA se ubica en el sector formal y el 75.4% en el informal.

Para el INE forman parte del sector informal:

- a) Los empleados domésticos (trabajadores de casa particular)
- b) Los jornaleros o peones
- c) Los trabajadores no remunerados
- d) Los empleados privados que laboran en establecimientos con menos de seis trabajadores
- e) Los trabajadores por cuenta propia que no tienen por lo menos un año de estudios universitarios aprobados.

En los cuadros que siguen, se presentan las principales características de la PEA:

PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	
Agricultura, minas y canteras	38.5%
Industria	13.6%
Electricidad, agua y construcción	5.7%
Comercio	23%
Servicios y otros	19.3%

La agricultura es el sector que tienen el más alto porcentaje de trabajadores informales, el 93.5% y los servicios (que incluye a los empleados públicos) el que tiene menor porcentaje, el 44.5%

PEA POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN	
Empleado público	4%
Empleado privado	28.1%
Jornalero o peón	10.8%
Empleado doméstico	2.8%

Trabajador por cuenta propia	32.3%
Empleador o socio	4.4%
Trabajador no remunerado	17.5%

El 32% de los empleados privados está ubicado en el sector informal y el 67.8% en el sector formal.

PEA POR GRUPOS DE EDAD	
10-17 años	15.4%
18-24	19.2%
25-59	57.5%
Más de 60 años	8%

La PEA entre 10 y 17 años está integrada por 742,538 niños o menores de edad, de los cuales el 70.5% son niños y el 29.5% son niñas. El 93.2% de los menores de 18 años trabaja en el sector informal, así como el 88.7% de los mayores de 60 años.

Los hombres representan el 65% de la PEA y las mujeres el 35%. La distribución de hombres y mujeres por rama de actividad económica y por sector informal o formal, se presenta en el siguiente cuadro.

PEA POR GÉNERO				
	HOMBRES		MUJERES	
	Informal	Formal	Informal	Formal
Agricultura	93%	7%	95%	5%
Industria	48%	52%	78%	22%
Construcción	68%	32%	69%	31%
Comercio	58%	42%	81%	19%
Servicios	32%	68%	56%	44%

PEA POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN	
Ninguno	24.6%
Primaria incompleta	32.5%
Primaria completa	16.9%
Secundaria	21.4%
Superior	4.6%

PEA POR JORNADA LABORAL	
Menos de 20 horas	16.7%
Entre 20 y 40	22.3%
Entre 41 y 48	35.5%
Más de 48 horas	25.6%

PEA POR INGRESOS MENSUALES	
Menos de 1 salario mínimo mensual	66.6%
Menos de 2 salarios mínimos mensuales	25.5%
Menos de 3 salarios mínimos mensuales	4.9%
Menos de 5 salarios mínimos mensuales	2.3%
5 y más salarios mínimos mensuales	0.6%

Este dato se refiere a la PEA asalariada (empleados públicos y privados, jornaleros o peones y empleados domésticos) que representa el 45.7% del total (2.2 millones de personas).

El CIEN, con base a los datos de la ENEI 2004, determinó que el ingreso promedio mensual de los trabajadores informales asciende a Q 961 y el de los trabajadores formales a Q 2,495,³ lo que equivale a 2.6 veces el ingreso promedio del informal.

PEA POR COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL	
Cubiertos	21.1%
No cubiertos	78.9%

De acuerdo con datos preliminares del IGSS, la población afiliada al seguro social ascendió en 2006 a 1.026,405 personas, de las cuales el 61.4% se concentra en el departamento de Guatemala, seguido por Escuintla con el 9.2% y Quetzaltenango con el 3.6%, por lo que los restantes 19 departamentos representan el 25.8%.

Por actividad económica, los servicios representan el 42.5% de la población afiliada, seguidos del comercio (19.3%) y la industria manufacturera (17.2%). El salario promedio mensual de los trabajadores afiliados asciende a Q 2,454.24-

De los datos anteriores se pueden extraer las conclusiones siguientes:

- a) El 75.4% de la PEA se encuentra en el sector informal, en las categorías de empleado privado, peón o jornalero, trabajador por cuenta propia y empleado doméstico. Este dato no es necesariamente exacto, pues muchos jornaleros o peones (especialmente en actividades como el corte de caña de azúcar) o empleados de unidades productivas con menos de seis trabajadores pueden tener una relación formal de trabajo. Sin embargo, es bastante cercano al dato de población no cubierta por el IGSS.
- b) La agricultura es el sector de actividad que abarca el mayor porcentaje de población trabajadora y también el que tiene el más alto porcentaje de trabajo informal.

³ Para estimar los ingresos se tomaron en cuenta los ingresos por actividades laborales, otros ingresos laborales, ingresos de capitales, ingresos por remesas y otros ingresos.

- c) El trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado (en este caso se trata mayoritariamente de trabajadores familiares) representan casi la mitad de la PEA, por lo que se trata de personas que están ubicadas fuera del ámbito de las relaciones laborales.
- d) La niñez trabajadora constituye el 15% de la PEA. En la ENEI 2002 representaban el 19.5%, pero en esa encuesta la PEA estaba calculada a partir de población de 7 años y más.
- e) Las mujeres representan poco más de un tercio de la PEA. En los sectores de la industria, comercio y servicios se encuentran en una situación de desventaja con relación a los hombres, pues la parte de mujeres en el sector informal es significativamente mayor que la de los hombres.
- f) El nivel educativo de la PEA es bastante bajo, pues casi el 60% carece de instrucción o no tiene primaria completa.
- g) El nivel de ingresos de la PEA es muy bajo, pues dos tercios de la misma no alcanza a devengar el equivalente del salario mínimo (Q 1,424 mensuales). Hay una gran diferencia entre el promedio de ingresos del trabajador del sector formal y del sector informal.

2.2. Protección de los derechos laborales en la legislación guatemalteca

Para efectos de este documento se considera conveniente delimitar el análisis de la legislación laboral a los derechos reconocidos como fundamentales por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y a otras categorías de derechos que son indispensables para garantizar a los trabajadores la posibilidad de tener un trabajo decente, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad.

a) Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

Contemplados en el inciso g) del artículo 102 y 106 de la CPR y apoyado normas del Código de Trabajo, como las que prohíben a los patronos obligar a los trabajadores a retirarse de los sindicatos, el reconocimiento del fuero sindical y la facultad exclusiva de los tribunales para ordenar la disolución de un sindicato; la obligación del Estado de fomentar y proteger la negociación colectiva; el carácter de ley profesional que tienen los pactos colectivos; la obligación que tienen los patronos de negociar un pacto colectivo cuando están sindicados más de la cuarta parte de los trabajadores.

b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

El artículo 4 de la CPR señala que ninguna persona puede ser sometida a servidumbre. El artículo 102 inciso a) reconoce el derecho a la libre elección de trabajo.

c) Una edad mínima para el empleo de niños y la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo

Los menores de 14 años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas en la ley (Artículo 102, inciso l de la CPR). El Código de Trabajo señala que la jornada ordinaria de trabajo de los mayores de catorce años debe reducirse en una hora diaria y dos para los menores de 14; prohíbe que trabajen en jornada nocturna y en lugares insalubres y peligrosos. Estas normas son complementadas por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto No. 27-2003) prohíbe el trabajo de menores en actividades peligrosas, insalubres o penosas, realizadas en locales perjudiciales a su formación y desarrollo; y en horarios y locales que les impidan asistir a la escuela.

d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación

El artículo 4 de la CPR reconoce que el hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. El inciso c) del artículo 102 de la CPR prescribe la igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad. El Código de Trabajo prohíbe la discriminación por género y por nacionalidad.

e) Salario mínimo

El inciso f) del artículo 102 de la CPR señala la obligación de fijar periódicamente el salario mínimo. El artículo 113 del Código de Trabajo indica que la fijación se hará en forma anual.

A partir del uno de enero de 2007, el salario mínimo para actividades agrícolas es de Q 44.58 al día (Q 1,337.40 al mes) y el de las actividades no agrícolas de Q 45.82 (Q 1,374.60), de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Gubernativo No. 624-2006, del 26 de diciembre de 2006.

El Código de Trabajo establece un procedimiento de Comisiones Paritarias (empleadores y trabajadores) y una Comisión Nacional del Salario (tripartita) para discutir el tema, pero desde 1995 no se alcanza consenso, por lo que el Organismo Ejecutivo los ha fijado, mediante un acuerdo gubernativo.

f) Jornadas de trabajo

El inciso g) del artículo 102 de la CPR establece su duración:

- **Diurna** (entre las 6:00 y las 18:00 horas): no puede exceder de 8 horas diarias y 44 a la semana.
- **Nocturna** (entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente) : no puede exceder de 6 horas diarias y 36 a la semana.

- **Mixta:** la que se ejecuta durante un período que abarca parte del período diurno y parte del nocturno. No puede exceder de 7 horas diarias y 42 a la semana (solamente tres horas pueden estar comprendidas en el período de la jornada nocturna)

g) Protección social

El artículo 100 de la CPR instituye el régimen de seguridad social como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria, cuya aplicación corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). El Estado, los empleadores y los trabajadores deben contribuir a dicho régimen. Están obligados a inscribirse los patronos que tengan tres o más trabajadores en el departamento de Guatemala y cinco o más en el resto del país. El IGSS gestiona dos programas: el EMA (Enfermedad maternidad y accidentes) y el IVS (invalidez, vejez y sobre vivencia).

La CPR establece la indemnización por despido injustificado, en tanto no se establezca otro sistema más conveniente, que otorgue mejores prestaciones a los trabajadores.

De todo lo anterior se puede concluir que la legislación laboral guatemalteca contempla de manera amplia y suficiente los derechos fundamentales de los trabajadores y se complementa con los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala.

Un diagnóstico elaborado sobre la legislación laboral centroamericana (OIT, 2003) evidencia el alto grado de conformidad que tiene ésta con los derechos fundamentales reconocidos en la declaración antes mencionada, tal como se reconoce en el informe conocido como *Libro Blanco*.⁴

Están pendientes de ser atendidas varias observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, sobre cambios a la legislación ordinaria para completar su adaptación a los convenios fundamentales, particularmente los Convenios 87 (sobre libertad sindical), 111 (sobre la discriminación - empleo y ocupación-), 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo) y 182 (sobre las prohibición de las peores formas de trabajo infantil).

Cabe señalar, como se indica en el Libro Blanco, que pocos países del mundo “ *cuentan con códigos de trabajo que reflejen estricta y perfectamente las normas y la jurisprudencia de la OIT*”.

2.3. Pertinencia de la legislación laboral

En cuanto a la pertinencia de la legislación laboral existen dos visiones: una, que es la que inspira la legislación laboral guatemalteca y que está recogida en los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, según el

⁴ Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países centroamericanos y República Dominicana. *La dimensión laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*. Abril de 2005.

cual el Estado debe *“promover y orientar el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo conjunto de la sociedad, se asegure de forma integrada la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social”*.

La existencia de una legislación laboral protectora se justifica a partir del reconocimiento de la desigualdad natural existente entre el empleador y el trabajador, cuyo poder de negociación en la relación individual de trabajo es muy limitado o nulo, lo que obliga a la intervención del Estado mediante la regulación de las condiciones de trabajo, especialmente cuando es escasa la contratación colectiva, que equilibra el poder de negociación y permite, en consecuencia, devolver un alto grado de autonomía a las partes de la relación laboral.

Esta visión coincide con la expresada en la ya citada Declaración de la OIT, en la cual se señala que para *“mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido”*. .

Dentro de esta visión hay algunas variantes. Para algunos sectores, especialmente organizaciones sindicales, la legislación laboral, especialmente en materia de regulación de condiciones de trabajo y de prestaciones, no debe ser modificada en modo alguno y más bien deben incrementarse los niveles de protección.

En otra variante, se reconoce la necesidad de introducir cambios en la legislación laboral, incluyendo la posibilidad de reconocer una mayor autonomía a las partes de la relación de trabajo, siempre y cuando ésta se concrete en la negociación colectiva y se reconozcan los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente el ejercicio de la libertad sindical.

Por, ejemplo, en la Agenda Nacional Compartida (ANC), adoptada por los partidos políticos legalmente inscritos en 2003, se indica que *“es necesario armonizar la legislación laboral con la realidad, a efecto de superar los obstáculos existentes para facilitar la contratación y para garantizar la integridad y derechos de los trabajadores”*, pero que una reforma *“debe tener como objetivo abonar en una visión nacional de largo plazo y nunca en detrimento de los derechos y libertades de los trabajadores”*.

En otra parte de la ANC los partidos políticos se comprometen a *“participar activamente en la creación y definición de una política laboral que tenga como objetivo generar nuevas relaciones laborales y que enfrente los grandes déficit de empleo en calidad y cantidad, la denegación de los derechos en el trabajo, la protección social inadecuada y las deficiencias en el diálogo social”*

En otra visión, a partir del reconocimiento de que el principal desafío del mercado laboral guatemalteco es crear un mayor número y de mejor calidad de puestos de trabajo en el sector formal y de considerar que para ello el solo crecimiento económico es insuficiente, se señala la necesidad de eliminar la rigidez de las instituciones laborales, mediante su flexibilización.

La flexibilidad permitirá que la legislación laboral contribuya que el país sea más competitivo y su población acceda a más y mejores puestos de trabajo, al permitir que los empleadores puedan decidir el tamaño óptimo de la fuerza laboral que requieren y que los salarios y demás condiciones de trabajo puedan pactarse libremente entre las partes y fluctuar según sea más conveniente para ellos.

Como consecuencia de una legislación de carácter paternalista, no enfocada en la competitividad, prolifera el trabajo informal, debido a que las iniciativas empresariales que surgen tratan de escapar de los sobrecostos artificiales, refugiándose en la informalidad, la que es vista como un instrumento efectivo para evadir la legislación laboral y generar sustento diario para miles de trabajadores (CIEN, 2004).

Los temas de la legislación laboral que se recomienda flexibilizar son los siguientes:

- a) Contratación: la reforma debe promover la libre negociación entre las partes, en aspectos como la duración de los contratos.
- b) Salarios: supresión del salario mínimo y flexibilidad salarial, que es indispensable para que el mercado laboral pueda ajustarse a los cambios que requiere la economía.
- c) Condiciones de trabajo: duración de las jornadas y diferencia entre jornada diurna y nocturna, pago adicional por trabajo en jornada extraordinaria, indemnización por despido.
- d) Organización laboral y derecho de huelga: privilegios de los sindicatos y limitación de la negociación colectiva, disolución de sindicatos, fuero sindical y derecho de huelga.
- e) Trabajo sujeto a regímenes especiales: se considera que las normas relativas a mujeres embarazadas, períodos pre y posnatales, período de lactancia, trabajo de menores y de aprendices incurrir en sobre-regulación.

2.4. La protección legal para los trabajadores de la economía informal autoempleados y asalariados

El creciente fenómeno de la informalidad, así como la migración externa, especialmente hacia los Estados Unidos de América, tiene estrecha relación con la insuficiente generación de empleo, con remuneración y condiciones de trabajo adecuadas, por parte del sector formal de la economía, por lo que se trata esencialmente de un refugio antes que un escape, al cual acuden las personas en la medida que no encuentran oportunidades de insertarse en el empleo informal, sin perjuicio que existan casos en los cuales se opta deliberadamente por el autoempleo o la microempresa como una forma de incorporarse en el mundo empresarial.

Una de las características fundamentales del sector informal es su heterogeneidad, por lo que se le debe analizar desde la perspectiva que vaya mucho más allá de la microempresa, incorporando a las categorías de informales que son mayoritarias, como los trabajadores por cuenta propia, los empleados de las micro y pequeñas empresas y los trabajadores familiares (Menjívar, 1989).

Las microempresas son clasificadas en cuatro estratos: uno con características modernas y tres de baja productividad (acumulación ampliada, acumulación simple y de subsistencia). El

estrato moderno incluye los negocios con amplia capacidad de generar excedentes, división estructural del trabajo y empleo de mano de obra bien remunerada (Arroyo, 2002).

El estrato de **acumulación ampliada** incluye establecimientos con capacidad de generar excedentes, emplean mano de obra calificada y cumplen con el pago del salario mínimo. En el de **acumulación simple** los excedentes son reducidos y emplea poca mano de obra especializada, en jornadas o pagos insuficientes, como medio de reducir costos laborales. En el de **subsistencia** no hay capacidad de generar excedentes y de utilizar mano de obra calificada, con salarios inferiores al mínimo legal.

Arroyo y Nebelung, en su estudio sobre la micro y pequeña empresa (MYPE) en América Central, llegan a la conclusión de que el empleo que genera este sector es, en general, precario y con alta desprotección social, por lo que se trata del empleo de la peor calidad, tanto en términos de condiciones de trabajo como de productividad, por lo que no puede ser considerado deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social de la región (Arroyo, 2002).

Los autores citados, a partir de la constatación de la calidad de empleo generado por la MYPE, hacen referencia a tres mitos vinculados con las características del empleo generado por estas unidades productivas:

- La MYPE es una importante, sino la única, opción de trabajo en la región, en la medida en que aporta el mayor empleo de América Central.
- La MYPE involucra un empresariado distinto, especial, con mucha fuerza y una visión social de sus circunstancias.
- Se trata de formas empresariales que configuran una nueva economía, popular y solidaria.

En cuanto a la capacidad de generación de empleo señalan que la mayor parte de las MYPE no incrementan sus puestos de trabajo y, por consiguiente, el nuevo empleo que generan corresponde a nuevas empresas. Esto significa que cada vez hay más empresas luchando en mercados cada vez más deprimidos.

Los de baja productividad se caracterizan por tener muy baja capitalización y productividad, con trabajadores que tienen ingresos por debajo de los mínimos vitales, con baja o nula calificación, condiciones de trabajo inadecuadas y un acceso aleatorio e inestable a los mercados.

También destacan la bajísima predisposición a la asociación o articulación existente en las MYPE, que se expresa en la tradicional debilidad de sus asociaciones, que indica a la vez la existencia de un elevado nivel de desconfianza, que obstaculiza el establecimiento de relaciones fundadas en la cooperación y la solidaridad.

A partir de los datos que ofrece la ENEI, los trabajadores informales se agrupan en tres grandes categorías:

- a) **Trabajadores por cuenta propia:** estos trabajadores que no tienen una relación de dependencia con un empleador, requieren fundamentalmente ser incorporados en el régimen de seguridad social, para que hombres y mujeres puedan acceder a los servicios del programa de enfermedad, maternidad y accidentes, así como para que puedan ser beneficiarios, tanto ellos como sus cónyuges e hijos menores de edad, de los beneficios del programa de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Actualmente el IGSS no acepta que un trabajador por cuenta propia pueda ser afiliado, incluso pagando las cuotas que le corresponderían como empleador y como trabajador.

La insuficiente cobertura de la seguridad social da lugar a que se planteen soluciones paliativas y parciales, como la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto No. 85-2005), por la que se debe proporcionar una pensión mensual de Q 400 a las personas mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza, la cual se comenzó a cancelar en agosto del presente año.

- b) **Empleados privados:** la inmensa mayoría de estos trabajadores carecen total o parcialmente de la protección que garantiza la legislación laboral en materia de salario mínimo, jornadas de trabajo, pago del séptimo día, de aguinaldo y bono 14, vacaciones y demás prestaciones reconocidas por ley, así como la cobertura del régimen de seguridad social. La estrategia en este caso pasa por el proceso de formalización de las empresas informales en los diferentes ámbitos de su actividad, incluyendo el laboral.
- c) **Trabajadores no remunerados:** este grupo incluye fundamentalmente a familiares (esposas e hijos menores) que no reciben remuneración por su trabajo en las explotaciones agrícolas y negocios de subsistencia. La atención a este grupo está vinculada directamente con el apoyo a los microproductores, para que puedan superar la etapa de subsistencia y tengan capacidad para sustituir el trabajo familiar mediante la incorporación de tecnología y/o la contratación de trabajadores asalariados.
- d) **Jornalero o peón:** integrado principalmente por trabajadores en actividades agrícolas. En su gran mayoría no tienen una relación laboral formal, pues se trata de trabajos temporales en la recolección de productos agrícolas de exportación, principalmente café y caña de azúcar. Muchos de ellos no son reportados al seguro social, a pesar de que prestan servicios a empresas que tienen todas las características de la formalidad.

En un informe elaborado por la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ) en 2002, se indica que en la cosecha de café participan alrededor de 500,000 trabajadores, incluyendo mujeres y niños. Estos trabajadores migran temporalmente de sus lugares de residencia permanente. Los departamentos que generan mayor número de trabajadores temporales son Quiché, Huehuetenango y San Marcos.

2.5. Derechos laborales y equidad de género

La legislación guatemalteca, como ya se señaló, garantiza la igualdad en el acceso al trabajo y en la remuneración entre hombres y mujeres. Está prohibida la discriminación o trato

diferente para acceder a un puesto de trabajo por razones de sexo, raza, etnia y estado civil, salvo cuando por la naturaleza propia del empleo, éste requiera de una persona con características especiales.

Las normas legales prohíben despedir a las mujeres embarazadas o en período de lactancia (salvo por falta grave comprobada ante un tribunal de trabajo); establecen un período de descanso retribuido con el 100% del salario durante los 30 días previos al parto y los 54 días siguientes, garantizando en todo caso un descanso de 84 días efectivos; obligan al empleador que tenga a su servicio más de 30 trabajadoras a disponer de un local para que las madres alimenten a sus hijos menores de 3 años y sean cuidados durante sus horas de trabajo.

Con relación al trabajo doméstico o de casa particular, desempeñado mayoritariamente por mujeres, el Código de Trabajo señala en el artículo 164 (suspendido provisionalmente en su vigencia por la Corte de Constitucionalidad, en resolución publicada en marzo de 2006), que dicho trabajo no está sujeto a horario ni a las limitaciones de la jornada de trabajo, ni le son aplicables las normas relativas al descanso semanal remunerado y a los días de asueto con goce de salario.

En cuanto a la práctica laboral existen diferencias significativas en los niveles de remuneración entre hombres y mujeres (OIT, 2007) y las mujeres enfrentan, en mayor medida que los hombres, condiciones deficientes en materia de salud, higiene y seguridad ocupacional, así como abusos de todo tipo, incluyendo acoso sexual, en muchas de las actividades en las cuales predomina la mano de obra femenina.

Una práctica discriminatoria, muy común actualmente, es la prueba de embarazo a la que somete a las mujeres que aspiran a ocupar un puesto de trabajo.

2.6. Derechos laborales y población indígena

Diversos estudios sobre la realidad social y económica guatemalteca demuestran que la población indígena se encuentra en una situación de desventaja mayor que la población no indígena, lo que permite afirmar que la pobreza tiene rostro de indígena y de rural y que, dentro de esta población, las mujeres se encuentran en una situación aún más precaria.

Una encuesta realizada por el CIEN a empresarios y trabajadores que operan en la informalidad, comprueba que, en general, los informales indígenas se encuentran en una situación menos favorable que los no indígenas (CIEN, 2006).

En un estudio sobre la relación existente entre etnia y género por un lado, y pobreza y acceso al mercado de trabajo, realizado con base en datos de cuatro países latinoamericanos, incluyendo Guatemala, se indica que los principales obstáculos que enfrentan los migrantes indígenas para integrarse al mercado laboral urbano son su menor escolaridad y la casi nula preparación para ocupar espacios en la estructura productiva. Por ello, el ingreso del indígena al trabajo asalariado ocurre en situación de inequidad, debiendo enfrentarse con la precariedad y la informalidad (Rangel, 2005).

Un aspecto relevante en materia de derechos laborales para el sector de población indígena es el que se refiere al trabajo temporal en las épocas de cosecha de productos agrícolas destinados a la exportación, especialmente café y caña de azúcar, que requieren de grandes contingentes de trabajadores para su recolección.

Las condiciones de trabajo son bastante deficientes en las fincas de destino, especialmente en las de café, lo que en años recientes se agravó debido a la crisis en el precio internacional del grano. Si bien en la mayor parte de ingenios de azúcar se observa un significativo mejoramiento en materia salarial y de pago de prestaciones salariales, el trabajo se realiza en condiciones particularmente duras y de elevado nivel de rendimiento.

Un tema que ha salido a discusión últimamente es si los derechos laborales reconocidos por la legislación laboral ordinaria, son pertinentes su aplicación a la población trabajadoras perteneciente a los distintos pueblos indígenas guatemaltecos, que cuentan con normas e instituciones jurídicas diferentes a las establecidas por el derecho positivo u oficial.

Es oportuno recordar, ante dicho argumento, que los derechos laborales, particularmente los derechos reconocidos como fundamentales, forman parte de los derechos humanos y que su vigencia es de carácter universal.

Así lo recoge la Constitución Política de la República, que incluye principios y derechos en el trabajo en el capítulo relativo a los derechos económicos y sociales (Sección Octava, artículos 101 a 106). Adicionalmente, mediante Decreto No. 69-87, Guatemala ratificó el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos y Sociales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

2.7. La situación de la mujer trabajadora y de los trabajadores indígenas

Un estudio realizado para la OIT por Pablo Sauma, pone de manifiesto las desigualdades de género y étnicas que existen en el mercado de trabajo de Guatemala y comprueba la elevada correlación que existe entre discriminación de género y étnica en el empleo y la ocupación por un lado, y las desigualdades y la pobreza por el otro. Del estudio, que se fundamenta en la información contenida en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI 2000) y hace comparaciones con la encuesta de hogares de 1989, destacan los aspectos siguientes:

- La tasa de participación general de los guatemaltecos de 10 años y más en el trabajo es del 58%. De los hombres participa el 78% y de las mujeres el 40%, en tanto que la participación de los indígenas es del 61% frente a 56% de los no indígenas.
- El crecimiento de la tasa de participación entre 1989 y 2000 se explica por el aumento de la participación de las mujeres. que pasó del 24% al 40%.
- La tasa nacional de desempleo abierta es muy baja (1.4%).

- Más del 77% de la población indígena activa tiene entre 0 y 5 años de estudio (entre los hombres indígenas es el 78% y entre las mujeres el 85%), mientras en la población no indígena el 58% de los hombres y el 47% de las mujeres se ubican entre 0 y 5 años.
- La edad promedio de los ocupados guatemaltecos es de 33.1 años, sin que existan diferencias significativas entre hombres y mujeres, indígenas o no indígenas.
- La educación promedio de la PEA (hombres y mujeres) es baja (4.4 años en promedio), pero los indígenas tienen un promedio más bajo (2.7 años) en comparación con los no indígenas (5.7 años).
- El promedio de años de educación en las mujeres es también de 4.4 años, pero el promedio es más bajo en las mujeres indígenas (2.1 años), en tanto que las mujeres no indígenas superan el promedio global (5.9 años).
- Las actividades agropecuarias absorben el 39% de los ocupados (50% en 1989), seguidas de las actividades comerciales (que incluyen restaurantes y hoteles) con el 21.5%. En las actividades agropecuarias se ocupa el 50.5% de los hombres, en tanto que el comercio, la industria y los servicios (salud, sociales y personales) absorben el 73.5% de las mujeres.
- El 52.5% de los ocupados indígenas se ubican en actividades agropecuarias, en tanto que solamente el 30% de los no indígenas se ocupan en las mismas.
- Las actividades agropecuarias e industriales ocupan más a las mujeres indígenas (27% y 28% respectivamente) que a las no indígenas (11% y 15.5% respectivamente). Las mujeres no indígenas tienen una mayor presencia en los servicios (22%) con respecto a las indígenas (11%).
- Por categoría de ocupación, la presencia de mujeres indígenas es más elevada en las categorías de trabajador por cuenta propia y trabajador no remunerado (34.5% y 33.5% respectivamente) que entre las no indígenas (28% y 16% respectivamente).
- Los indígenas (hombres y mujeres) predominan en las categorías de jornalero o peón (16.5%), trabajador por cuenta propia (32.5%) y trabajador no remunerado (26.2%) en tanto que los no indígenas son mayoritarios en las categorías de empleado de gobierno (6%) y empleado u obrero privado (36%).
- La gran mayoría de los ocupados se encuentra en sectores de baja productividad: 38% en el no agropecuario informal y 36% en el agropecuario tradicional (producción campesina). En el sector no agropecuario informal el sector más importante es el de los trabajadores por cuenta propia.
- En promedio los ocupados trabajan 43.8 horas a la semana, teniendo los hombres un promedio de 47 horas y las mujeres de 37.7 horas (33.4 horas las mujeres indígenas). Los no indígenas trabajan en promedio más horas que los indígenas (46 y 40.6 horas respectivamente).

- El promedio mensual de ingresos de los ocupados (excluyendo los no remunerados) es de Q 1,157.80⁵.
- Los ingresos promedio de los hombres (Q 1,365.30) superan los de las mujeres (Q 796.9), y los de los no indígenas (Q 1,400) a los de los indígenas (Q 711).
- Los ocupados en el sector formal no agropecuario tienen un ingreso mayor que los informales (Q. Q 1984.90 y Q 787.5 respectivamente).
- El ingreso promedio de los asalariados es prácticamente igual al de los no asalariados (Q 1,171.80 y Q 1,130.10 respectivamente).
- Al comparar los salarios promedio por hora en 35 categorías ocupacionales (resultantes de la combinación de grupos de edad, años de estudio y rama de actividad), el salario de las mujeres es inferior al de los hombres en 24 categorías.
- La incidencia de pobreza es mayor entre los ocupados agropecuarios que entre los no agropecuarios. También es mayor si se comparan los informales no agropecuarios con los formales no agropecuarios.
- Solamente el 19.3% de los ocupados en el sector formal es pobre, en tanto el 77.5% de los ocupados en el sector agropecuario tradicional se ubican dentro de la población en situación de pobreza.
- La incidencia de pobreza en los hogares de las mujeres ocupadas (44%) es menor que para los hombres (54%), lo que se relaciona con el hecho de que el trabajo de las mujeres generalmente aporta “un segundo ingreso” al hogar.

2.8 El papel de los sindicatos

El derecho fundamental en materia laboral es la libertad de asociación, pues de su efectivo ejercicio depende en buena medida la realización de los otros derechos. Es indispensable además para ejercer el derecho de negociación colectiva, que permite lograr un mejor equilibrio entre empleadores y trabajadores para acordar las condiciones de trabajo. Incluso un mayor reconocimiento de autonomía a las partes para fijar dichas condiciones tiene como condición necesaria el fortalecimiento de la negociación colectiva.

Como señala la OIT en el informe global *Su voz en el trabajo* de 2002, la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva tienen un cometido crucial para alcanzar el objetivo de trabajo decente.

⁵ El año 2000 el salario mínimo mensual para las actividades agrícolas era de Q 648.60 y para los no agrícolas de Q 715.50 (Q 810 y Q 870 respectivamente, incluyendo la bonificación incentivo)

El informe sobre el cumplimiento de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz, elaborado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas sobre los derechos laborales, presentado en junio de 2000, señala que para “hacer efectivo el diálogo social y los derechos de negociación y huelga, inherentes a la libertad sindical, se precisa de organizaciones fuertes de empresarios y trabajadores”.

El informe considera que está aún presente “*la creencia de que la organización sindical es fuente de problemas y obstruye la buena marcha de la empresa. Es fundamental erradicar el uso del despido como medio para evitar el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores*” (MINUGUA, 2000).

La idea del papel negativo de los sindicatos es respaldada por los antecedentes de una etapa reciente de la historia guatemalteca, en donde prevaleció (y permanece en algunas organizaciones sindicales) la idea de que el movimiento sindical es un instrumento de la lucha de clases.

No existen datos recientes sobre la afiliación sindical en Guatemala. Los últimos, publicados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, correspondientes a 2001, reportan 742 organizaciones sindicales activas, con 71,085 afiliados. Cabe señalar que siempre ha existido un subregistro en materia de afiliación sindical. Actualmente, el sindicato que cuenta con un mayor número de afiliados es el Sindicato de los Trabajadores de la Educación en Guatemala (STEG), con un número que sobrepasa los 40,000 maestros.

En 1996 se estableció una instancia de coordinación sindical, la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) que se puede considerar como una de las más representativas del sector sindical guatemalteco. En ella participan la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CGTG), la Central de Trabajadores del Campo (CTC) y la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación y Similares (FESTRAS). Otras importantes organizaciones son la Federación Nacional de Trabajadores del Estado de Guatemala (FENASTEG) y la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP).

Existen también varias organizaciones de trabajadores del sector informal, vinculadas o afiliadas a centrales sindicales, como la Federación Sindical de Trabajadores Independientes (FESTI), el Frente de Nacional de Vendedores de los Mercados y de la Economía Informal de Guatemala (FENVEMEGUA) y la Asociación de Inquilinos de Mercados (ASIMEN).

En un seminario-taller realizado por ASIES en junio de 2000, se señalaron causas endógenas que afectan el desarrollo del movimiento sindical, como la persistencia de un discurso confrontativo, la dispersión y atomización de las organizaciones, la debilidad organizativa y la poca capacidad de incidencia política (Linares, 2000).

En el Encuentro Nacional de Empresarios 2006, uno de los conferencistas invitados, Dr. Jaime Montalvo, expresidente del Consejo Económico y Social de España, señaló que “*sólo se puede progresar concertadamente cuando hay interlocutores fuertes y una interlocución*”

sindical fuerte es imprescindible”, agregando que *“si no existieran los sindicatos habría que inventarlos”*.

3. LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL EMPODERAMIENTO LEGAL

3.1. Obstáculos estructurales

Los obstáculos de carácter estructural que afectan el ejercicio de los derechos laborales, tanto para los asalariados que tienen una relación formal de trabajo como para la posibilidad de ampliar su ejercicio a los trabajadores del sector informal, tienen que ver con las reducidas tasas de crecimiento económico que tiene Guatemala, las cuales son a menudo insuficientes para compensar el crecimiento de la población.

A ello se agrega el sesgo exportador de la economía guatemalteca, que genera una escasa preocupación por el desarrollo del mercado interno y por el incremento del poder adquisitivo de la población trabajadora; y las exigencias en materia de competitividad que devienen de los procesos de globalización y apertura comercial, que se expresan en las cadenas de producción globalizadas, a través de las cuales las empresas multinacionales cuales ejercen una enorme presión sobre los productores de los países en desarrollo (contratistas y subcontratistas) en cuanto a precios y plazos de entrega, que se traducen en bajos salarios y deficientes condiciones de trabajo.

Con respecto a esta situación, que afecta a millones de trabajadores en todo el mundo en desarrollo, un punto de vista que es apoyado incluso por organizaciones de empleadores señala que el verdadero empleador de todos los trabajadores a lo largo de la cadena es la empresa que se encuentra a la cabeza de la misma.

Otro obstáculo es el bajo nivel educativo de la población trabajadora de Guatemala, que conduce al predominio de actividades intensivas en mano de obra, que requieren de trabajadores poco calificados y que ofrecen, por consiguiente, una remuneración inadecuada; así como los bajos niveles de productividad. Por ejemplo, la agricultura, que absorbe el 38.5% de la PEA, solamente aporta el 14.7% del Producto Interno Bruto.

3.2. Obstáculos legales y burocráticos

Con relación a los obstáculos legales que impiden el ejercicio de los derechos laborales hay al menos dos puntos de vista. Uno, considera que la sobreprotección, rigidez y altos costos que se derivan de las normas relativas al salario mínimo, prestaciones y cargos sobre la nómina (cuotas patronales para IGSS, INTECAP e IRTRA⁶), imposibilitan a muchos empresarios a cumplir con el ordenamiento legal vigente y los fuerzan a pasar a la informalidad y a una situación de incumplimiento sistemático de la ley o extralegalidad.

⁶ INTECAP: Instituto Técnico de Capacitación y Productividad

IRTRA: Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada

Desde otro punto de vista, el problema se percibe como la imposibilidad del Estado para hacer cumplir el ordenamiento legal y que por consiguiente, tanto en el ámbito laboral, como el tributario y, en general, en casi todos los órdenes de la vida nacional se da una situación de incumplimiento casi generalizado.

Lo anterior sin perjuicio de reconocer que es necesario realizar un proceso de diálogo social tripartito, que permita identificar aquellos aspectos de la legislación laboral en donde se requiere introducir cambios, pero evitando bajar el piso de los derechos laborales, al considerar que ésta es la única forma de lograr tales derechos sean aceptables para los empresarios que se encuentran en situación de incumplimiento de la ley, tanto en el sector formal como el informal.

Para superar esta situación de incumplimiento se plantea la necesidad fortalecer los servicios de inspección y, particularmente, de recuperar la capacidad de imponer sanciones por parte de la Inspección General de Trabajo (IGT), otorgada en las reformas al Código de Trabajo contenidas en el Decreto No. 13-2001 y que fue dejada sin efecto por resolución de la Corte de Constitucionalidad del 3 de agosto de 2004.

También se considera necesario introducir reformas a la parte procesal del Código de Trabajo, para resolver los problemas derivados del excesivo retraso que se da en los juicios que se tramitan ante los tribunales de trabajo, que inciden en la falta de confianza en el sistema de justicia y provocan abandono de las acciones iniciadas por parte de los trabajadores.

En lo que respecta a la seguridad social, existen obstáculos de carácter legal y requisitos burocráticos que dificultan ampliar la cobertura del IGSS a la población informal, especialmente a los trabajadores por cuenta propia y a los empleados domésticos o de casa particular.

3.3. Obstáculos en materia de capacidades

Para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales es necesario fortalecer las capacidades institucionales del Ministerio de Trabajo, particularmente de la IGT, para que puedan cumplir con mayor eficiencia y eficacia las tareas relacionadas con información sobre el contenido de la legislación laboral, promoción de una cultura de cumplimiento y vigilancia para lograr el cumplimiento de la legislación laboral, especialmente de los derechos laborales, por parte de empleadores y trabajadores.

La cultura de cumplimiento debe principiar por parte del gobierno, pues actualmente hay un elevado número de personas que tienen una típica relación de trabajo, que se encuentran bajo figuras como el contrato de servicios profesionales o técnicos, que constituye una forma de elusión de las obligaciones laborales. También es necesario que a los contratistas y ejecutores de proyectos financiados con recursos públicos, se les exija la inscripción de sus trabajadores en el IGSS.

También es necesario el fortalecimiento de la jurisdicción privativa del trabajo dentro del Organismo Judicial, aumentando el número de tribunales de trabajo y mejorando su capacidad de dictar una justicia pronta y cumplida.

En cuanto al IGSS es necesario mejorar su capacidad de atención rápida y eficaz a la población afiliada, especialmente en los programas de enfermedad, maternidad y accidentes, para mejorar la imagen institucional y estimular el interés de los trabajadores del sector informal por incorporarse al sistema, logrando así la ampliación de la cobertura. También se requiere resolver los problemas que afectan la sostenibilidad del sistema de IVS.

Es importante lograr una efectiva coordinación entre los servicios estatales de inspección, particularmente de la administración tributaria, Ministerio de Economía, Inspección General de Trabajo e IGSS.

4. ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO

4.1. Cambios en la legislación

Identificar cuáles son los cambios necesarios desde el punto de vista de los retos que imponen el contexto globalizado y la necesidad de mantener o incrementar la competitividad de las empresas guatemaltecas, buscando un equilibrio con el imperativo de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores y alcanzar el objetivo de trabajo decente.

La identificación de estos cambios debe hacerse dentro de un proceso de diálogo y consenso de carácter tripartito, con la participación de las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, conducido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Dicho proceso debe caracterizarse por una plena disposición de parte de los interlocutores sociales a las concesiones mutuas y un papel de formulación de propuestas y de facilitador del consenso por parte del citado ministerio.

4.2. La garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores

Fortalecer la capacidad de las instituciones involucradas, para que puedan lograr un cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales de los trabajadores, incluyendo el goce del derecho a la seguridad social, y en general de la legislación laboral, tanto en la economía formal como en la informal.

El papel principal, en el ámbito administrativo, corresponde a la Inspección General de Trabajo (IGT). En un estudio sobre los derechos laborales en los Acuerdos de Paz (Linares, 2006), se recogen varias propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la IGT, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Aumento del presupuesto de la IGT (actualmente asciende a Q 14.8 millones (Q 14.5 en 2002) y del número de inspectores.

- Mejorar el perfil profesional, la capacitación y la remuneración del personal de inspectoría.
- Continuar el proceso de modernización, simplificación y automatización de los procedimientos administrativos.
- Planificar el trabajo de la inspección con base en objetivos e indicadores, para medir el desempeño y ejercer una efectiva supervisión y control sobre el trabajo de inspectoría.
- Promover la inspección laboral preventiva, mediante procesos de información y sensibilización dirigidos a empleadores y trabajadores.
- Garantizar la imparcialidad y objetividad en la labor de inspección.

De conformidad con lo indicado en el artículo 5 del Convenio 81 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo, se deben establecer procedimientos que fomenten y aseguren la cooperación entre los servicios de inspección del trabajo con otros servicios gubernamentales que ejercen actividades similares. En consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe lograr una efectiva y permanente coordinación y cooperación entre la IGT, por una parte, y el IGSS, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Ministerio de Economía y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por el otro.

Adicionalmente, es necesario superar los problemas que afectan el funcionamiento de la justicia laboral, para que ésta sea pronta y cumplida. De acuerdo con un estudio sobre el funcionamiento de los tribunales de trabajo y previsión social (solamente hay 10 que están dedicados exclusivamente a la materia de trabajo y previsión social), en 2006 eran necesarias 13,198 audiencias y se celebraron solamente 430.

Un aspecto importante es la reforma a la parte procesal del Código de Trabajo, para garantizar la agilidad en el desarrollo de los juicios laborales. Un magistrado de la Corte Suprema de Justicia anunció recientemente (Congreso Nacional del trabajo realizado el 17 y 18 de septiembre) la decisión de formular un proyecto sobre el particular.

4.3. Promover una cultura de cumplimiento

A partir de la constatación de que el principal problema en materia de derechos laborales es su escaso cumplimiento, es necesario realizar esfuerzos sistemáticos de información y sensibilización, dirigidos a la población en general y, en particular, a los empleadores y trabajadores, sobre las ventajas sociales y económicas, incluso de cara a la competitividad del país, del pleno cumplimiento de los derechos laborales consagrados en la legislación guatemalteca.

En el informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y Trabajo de los países centroamericanos y República Dominicana, conocido como Libro Blanco, ya mencionado, se señala *“la necesidad de extender y reforzar una “cultura del cumplimiento” en el sector laboral. Construir una cultura de cumplimiento requiere de esfuerzos que van más allá del aumento de recursos y de la capacidad técnica de los ministerios de Trabajo y de los tribunales laborales”*.

Agrega el informe que *“es importante ampliar el conocimiento y el compromiso con el cumplimiento de todos los actores clave, lo que requiere reforzar la educación sobre las obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales en el trabajo, la formación sobre su implementación efectiva en la práctica y un empleo más eficaz de los consejos consultivos tripartitos existentes en la región como foros de consenso”*.

4.4. Promover la negociación colectiva

Un instrumento esencial para el diálogo, la concertación y la cooperación entre empleadores y trabajadores, desde el ámbito de la empresa y llegando a los sectores de la actividad económica, es la negociación colectiva, que en Guatemala tiene un nivel muy precario (entre 1999 y 2004 solamente se suscribieron 138 pactos colectivos).

Para cumplir con el mandato constitucional ya mencionado, contenido en el artículo 106 de la CPR, relativo al fomento y protección de la negociación colectiva, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe realizar una campaña de información y concienciación sobre las ventajas y oportunidades, que para las empresas y los trabajadores ofrece la negociación colectiva, en aspectos como la disminución de la conflictividad, el aumento de la productividad y el mejoramiento del clima de trabajo al interior de las empresas.

4.5. Promover la incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia

Es necesario que, tomando en consideración la magnitud de este sector (que, como ya se indicó, representa casi una tercera parte de la PEA) las autoridades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) establezcan las condiciones que hagan posible la incorporación de los trabajadores por cuenta propia al régimen de seguridad social, mediante la realización de los cambios reglamentarios y, de ser necesarios, en la Ley Orgánica del instituto, para hacer realidad el mandato constitucional que *“reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación”*, instituyéndolo *“como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria”*.

Resulta evidente que, en ausencia de un empleador, el trabajador por cuenta propia debe pagar la contribución que le corresponde al patrono y al trabajador, pero puede buscarse un mecanismo que facilite la afiliación en función de los ingresos, el estado civil y la edad del trabajador.

También será necesario realizar una amplia campaña de información y sensibilización dirigida a este sector de la población trabajadora, así como mejorar la calidad de los servicios que presta el IGSS, especialmente en materia de salud, maternidad y accidentes, para que exista un incentivo inmediato a la afiliación.

4.6. La formalización de los asalariados informales

Cuando se plantea la formalización de los asalariados informales, que implica la formalización de las empresas informales, es frecuente que se exprese preocupación porque

la introducción de las normas laborales, incluso de carácter mínimo, y de mejores condiciones de trabajo afecten el crecimiento y sostenibilidad de dichas empresas. Cabe señalar ante este argumento, que la OIT considera que la mejora de las condiciones de trabajo puede ser progresiva, como incluso lo prescriben de manera expresa varios convenios internacionales del trabajo.

Las normas laborales no son únicamente para quienes se encuentran en la economía formal, pues la noción de trabajador es amplia y no está restringida solamente a los empleados en relación de dependencia.

Sin embargo, es necesario que la legislación laboral preste protección a todos los trabajadores y no solamente a quienes están subordinados a un empleador, dentro de lo que se conoce como relación típica de trabajo. Algunas de las nuevas formas atípicas de trabajo, configuran una situación en la que el trabajador es jurídicamente independiente pero objetivamente subordinado.

También puede haber normas que se centren específicamente en el trabajador informal, como es el caso de los trabajadores rurales, del trabajo a domicilio y los trabajadores indígenas. El Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales contiene normas en materia de trabajo, de salud y seguridad, formación profesional, de ocupaciones tradicionales seguridad social que están muy orientadas a la economía informal.

Este convenio, ratificado por Guatemala en 1999 y que no ha sido objeto de desarrollo normativo para incorporar sus disposiciones en la legislación nacional, incluye a los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura y otras actividades, así como a los empleados por contratistas de mano de obra y exige también apoyo a las artesanías e industrias rurales. El convenio *“es un medio interesante de extender los principios generales de las normas internacionales a los grupos socialmente excluidos y podría decirse que proporciona un modelo para tratar los problemas de otros grupos excluidos que pertenecen a las economías informales rurales y urbanas”* (OIT, 2002).

Para extender la legislación laboral a los trabajadores del sector informal (incluyendo de manera especial su incorporación al régimen de seguridad social) es de gran importancia establecer un ambiente propicio para el desarrollo de las empresas informales y su consiguiente formalización, lo que incluye la eliminación de las barreras que dificultan su reconocimiento legal, el acceso a los derechos de propiedad, su incorporación al sistema tributario y el fortalecimiento de los servicios (de desarrollo empresarial y financieros) que contribuyen a su crecimiento y sostenibilidad.

Esto requiere un proceso de información y concienciación dirigido a los empleadores y trabajadores del sector informal y la acción coordinada de las instituciones y servicios de inspección mencionados en el numeral 4.2.

4.7. Atención a mujeres, niños y trabajadores indígenas

Es necesario contar con políticas y programas especialmente dirigidos a superar las iniquidades que afectan a las mujeres y trabajadores indígenas, en materia de acceso a las oportunidades de trabajo dignamente remunerado. Aparte de los esfuerzos en materia de educación y capacitación técnica que deben atender de manera prioritaria a estos segmentos de la población laboral, debe realizarse campañas de información y concienciación dirigidas a empleadores y trabajadores para suprimir la discriminación y el trato desigual en materia de empleo y remuneración, así como para erradicar el trabajo infantil.

4.8. Educación y capacitación

Fortalecer en el corto plazo la capacidad del INTECAP para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la capacitación técnica, con énfasis en programas de formación dirigidos a trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados del sector informal. En el mediano plazo, se debe fortalecer y ampliar la oferta de educación vocacional, por parte del Ministerio de Educación.

El primer paso, de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 40 de la Ley del Organismo Ejecutivo es el diseño y aprobación de la política de capacitación técnica y profesional de los trabajadores. Se requiere también que el Organismo Ejecutivo asigne recursos al Ministerio de Trabajo para financiar proyectos y programas de capacitación técnica, pues no son suficientes los recursos que recibe el INTECAP, provenientes de una contribución a la nómina de las empresas afiliadas al IGSS.

Bibliografía consultada

Arroyo, Jorge y Michael Nebelung (2002). La micro y pequeña empresa en América Central, Realidad, mitos y retos. GTZ/PROMOCAP, San José y Guatemala, 2002.

CIEN (2004). Políticas laborales en Centroamérica ¿oportunidad o barreras para el desarrollo. Guatemala.

CIEN (2006). Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente. Guatemala.

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Por una globalización justa: crear oportunidades para todos. Ginebra, 2004.

Linares, Luis (2006). Diez años después: los derechos laborales en los Acuerdos de Paz. Programa de Acceso a la Justicia. Fundación Soros Guatemala/ASDI.

Menjívar, Rafael y J. P. Pérez Sainz (1993). Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica. FLACSO, San José de Costa Rica.

OIT (2002). El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2007). La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª. reunión. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Rangel, Marta (2004). Género, etnicidad, pobreza y mercado de trabajo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú. En: Valenzuela, M.E. Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina. Santiago de Chile, OIT, 2004.

Ros, Jaime (2005). El desempleo en América Latina desde 1990. Unidad de Desarrollo Económico, CEPAL, México, 2005.

Sauma, Pablo (2004). Guatemala: desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo. En: Valenzuela, M.E. Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina. OIT, Santiago de Chile,